



**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

**Rendiconto generale della regione Lazio**  
**Esercizio finanziario 2017**

**RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA DECISIONE DI PARIFICA**

**VOLUME I**

*Magistrato relatore: Oriella Martorana*

*Funzionario di settore: Annalisa Corbucci*

*Con la collaborazione di: Carlotta Iacuzio (per “La spesa regionale” e “La riduzione dei costi degli apparati”)*

*Per la parte grafica: Annalisa Corbucci*

# INDICE

## PARTE PRIMA

### LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E

### IL BILANCIO DI PREVISIONE 2017-2019

1	GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE.....	7
1.1	Il principio della programmazione nella legge n. 196/2009 e nel D.Lgs. n. 118/2011 .....	7
1.2	Il documento di economia e finanza regionale per il 2017-2019.....	9
1.3	La legge di stabilità regionale 2017 .....	13
1.4	Il bilancio di previsione 2017-2019.....	17
1.5	La legge di assestamento .....	21
1.5.1	In particolare: l'indebitamento.....	23
1.6	Il Piano degli indicatori finanziari di bilancio .....	24
2	IL BILANCIO 2017: COSTRUZIONE E TENUTA DEGLI EQUILIBRI.....	27
2.1	Premessa.....	27
2.2	Il ciclo della gestione e la verifica del mantenimento degli equilibri: dati previsionali, dati assestati, dati a consuntivo.....	28
2.3	La verifica degli equilibri della gestione di competenza .....	40
2.4	Equilibri intermedi: la verifica del conseguimento degli equilibri e degli obiettivi della gestione di competenza .....	42
2.5	La problematica dell'utilizzazione dell'avanzo vincolato in presenza di disavanzi pluriennalizzati alla luce del disposto dell'art. 40, comma 1, del D.Lgs. n. 118/0211 e della regola di cui all'Allegato 4/1, paragrafo 9.10.....	51
2.5.1	Le verifiche della Sezione sulle risorse vincolate contabilizzate in entrata e le spese effettivamente sostenute a valere sulle risorse vincolate di parte corrente e di parte capitale .....	53
2.6	Valutazioni della Sezione: la copertura delle spese effettuate su avanzo di amministrazione vincolato e accantonato e il ripiano dei disavanzi di amministrazione, di parte capitale e di natura corrente. ....	55
3	IL BILANCIO DI PREVISIONE: ENTRATE, SPESE, FONDI DI RISERVA .....	62
3.1	L'articolazione delle entrate .....	62
3.2	L'articolazione delle spese.....	63
3.3	I fondi di riserva.....	64
3.3.1	Il fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti dubbia esigibilità: rinvio. ....	67
3.4	La rigidità del bilancio della regione Lazio e le relative ricadute sulla programmazione regionale .....	67
3.5	La costruzione del bilancio regionale per missioni e programmi.....	72
3.6	Analisi, a consuntivo, dei flussi finanziari nel bilancio della Regione nella ripartizione funzionale per missioni e programmi .....	74
4	LA MANOVRA FISCALE DELLA REGIONE LAZIO PER L'ANNO 2017.....	76
4.1	L'imposizione tributaria regionale: rinvio.....	76

4.2 Le misure di politica fiscale della Regione in materia di addizionale regionale al reddito delle persone fisiche (IRPEF).....	77
4.3 Le fonti di finanziamento del SSR.....	79
4.4 Le fonti di finanziamento in materia di trasporto pubblico locale .....	81
4.5 Valutazioni conclusive .....	83
<b>5 L'ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA DI FONTE REGIONALE ALLA NUOVA DISCIPLINA POSTA IN MATERIA DI ORDINAMENTO CONTABILE DAL D.LGS. N. 118/2011</b> .....	<b>85</b>
5.1 Il quadro ordinamentale complessivo e il livello di adeguamento regionale nell'esercizio finanziario 2017 .....	85
5.2 L'adozione del regolamento di contabilità.....	87

## **PARTE SECONDA**

### **LE RISULTANZE DELLA GESTIONE**

<b>1 PREMESSA</b> .....	<b>90</b>
1.1 Il contesto normativo di riferimento .....	90
1.2 Gli adempimenti propedeutici alla parifica del rendiconto regionale .....	91
1.3 Dati di sintesi.....	92
<b>2 IL CONTO DEL BILANCIO</b> .....	<b>95</b>
2.1 Premessa: la verifica della conformità della rendicontazione ai principi contabili del D.Lgs. n. 118/2011 .....	95
2.1.1 Il principio dell'annualità.....	100
2.1.2 Il principio dell'unità e dell'equilibrio di bilancio .....	100
2.1.3 Il principio dell'universalità .....	101
2.1.4 Il principio della flessibilità e le variazioni amministrative .....	101
2.1.5 Il principio della competenza finanziaria potenziata .....	102
<b>3 LA GESTIONE DI COMPETENZA</b> .....	<b>104</b>
3.1 Il risultato della gestione di competenza .....	104
3.1.1 Il fondo pluriennale vincolato .....	107
3.1.2 Chiarimenti istruttori su FPV ed esiti dell'operazione di riaccertamento ordinario dei residui. ....	109
3.1.3 Il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione e in sede di assestamento .....	110
3.2 Gli andamenti di accertamenti e impegni.....	113
<b>4 LA GESTIONE DEI RESIDUI</b> .....	<b>115</b>
4.1 Il saldo della gestione dei residui .....	115
4.2 Il riaccertamento ordinario dei residui.....	115
4.2.1 La reimputazione dei residui: approfondimenti istruttori .....	118
4.3 La consistenza dei residui.....	121
4.4 I residui attivi.....	122
4.4.1 I residui attivi per anno di provenienza .....	124

4.5 I residui passivi.....	125
4.6 I residui perenti .....	127
4.7 Valutazioni della Sezione .....	129
5 LA GESTIONE DI CASSA.....	131
5.1 La giacenza di cassa .....	131
5.2 La tempestività dei pagamenti: gli adempimenti posti in essere dall'Amministrazione in conformità alle previsioni dell'articolo 41 del D.L. n. 66/2014.....	132
5.3 Le anticipazioni di tesoreria.....	139
5.4 Gli andamenti della cassa, in particolare tra il conto ordinario e il conto sanitario .....	142
5.5 La gestione delle disponibilità liquide a livello regionale: i sottoconti aperti dai tesorieri e cassieri degli Enti pubblici dipendenti dalla Regione in attuazione dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale di stabilità per il 2016 e i controlli interni di ragioneria .....	144
5.6 Considerazioni di sintesi: l'equilibrio della cassa nel nuovo sistema contabile armonizzato.....	146
6 IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE.....	150
6.1 Determinazione e composizione .....	150
6.2 L'analisi del risultato di amministrazione, come definito ai sensi dell'articolo 42, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011.....	158
6.2.1 Premessa .....	158
6.2.2 La parte accantonata.....	159
6.2.2.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità .....	159
6.2.2.2 Il Fondo di accantonamento residui perenti. Verifiche della Sezione in merito alla relativa consistenza tenuto conto degli andamenti dello stock di perenzione accertato .....	163
6.2.2.3 Il Fondo anticipazioni di liquidità .....	164
6.2.2.4 Il Fondo perdite società partecipate.....	165
6.2.2.5 Il Fondo per rischi da contenzioso.....	167
6.2.2.6 Altri accantonamenti .....	169
6.2.3 La parte vincolata.....	169
6.2.3.1 Le risorse vincolate in base a leggi e principi contabili nonché derivanti da trasferimenti: di parte corrente, di parte capitale, di nuova acquisizione nel corso dell'esercizio finanziario 2017.....	171
7 I DISAVANZI ACCERTATI NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE.....	172
7.1 Il disavanzo pregresso da ripianare derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto nel rendiconto 2017 .....	172
7.1.1 Il contratto di prestito stipulato con la Cassa Depositi e Prestiti e le conseguenti operazioni contabili poste in essere sul bilancio 2017.....	180
7.1.2 Quantificazione del disavanzo da spese di investimento pregresse e corretta individuazione delle relative regole di ripiano. ....	186
7.2 Il disavanzo derivante da spese pregresse di natura corrente ammesso a ripiano decennale ai sensi dell'art. 9, comma 5, D.L. n. 78/2015 .....	188
7.2.1 Le verifiche della Sezione sugli adempimenti posti in essere dall'Amministrazione a seguito delle prescrizioni poste dalla decisione di parifica n. 66/2017/PARI.....	189

7.3	Il “disavanzo potenziale” o debito latente derivante dallo stock di perenzione.....	191
7.4	Il disavanzo da ripianare a seguito del ricorso alle anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013-2015.....	194
7.4.1	Il disavanzo derivante dalle anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013-2015 e le verifiche sul rimborso effettuato dalla Regione a titolo di quota capitale e in conto interessi nell’annualità considerata .....	196
7.4.2	La contabilizzazione del disavanzo derivante dalle anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013-2015 .....	198
7.4.3	Le operazioni contabili relative al pagamento della rata annuale di ammortamento.....	201
7.4.4	La sospensione dell’obbligo di restituzione della rata annuale di ammortamento disposta per un quinquennio con il D.L. n. 189/2016 .....	203
7.5	Verifica del ripiano e delle relative modalità di copertura dei disavanzi nei documenti di bilancio e di rendiconto per il 2017.....	207
7.6	L’equilibrio del bilancio regionale tra pareggio finanziario e ripiano dei disavanzi pregressi: i disavanzi contabilizzati nel conto del bilancio, il debito latente della perenzione amministrativa libera, l’integrale onere restitutorio da anticipazioni di liquidità .....	209
8	<b>IL CONTO DEL TESORIERE.....</b>	<b>212</b>
8.1	Premessa: il controllo della Sezione sul Conto del tesoriere .....	212
8.2	La concordanza tra le risultanze del rendiconto e le scritture del tesoriere .....	213
9	<b>LA REGOLARITA’ DEL PROCEDIMENTO DI SPESA E I DEBITI FUORI BILANCIO.....</b>	<b>216</b>
9.1	Premessa sistematica.....	216
9.2	Il procedimento posto in essere dall’Amministrazione ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi all’esercizio finanziario 2017 .....	221
9.3	Valutazioni della Sezione.....	221

## **PARTE TERZA**

### **GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA**

1	<b>IL PAREGGIO DI BILANCIO E I PATTI DI SOLIDARIETA’ REGIONALI.....</b>	<b>226</b>
1.1	Il principio del pareggio di bilancio e la legge rinforzata n. 243/2012 .....	226
1.2	L’obiettivo del pareggio di bilancio nell’esercizio finanziario 2017 .....	227
1.2.1	Il monitoraggio e la certificazione del pareggio di bilancio .....	230
1.3	I Patti regionalizzati di solidarietà.....	236
1.3.1	Premessa sistematica .....	236
1.3.2	Il patto con flessibilità orizzontale 2017 nella regione Lazio .....	236
1.4	Considerazioni conclusive .....	237
2	<b>L’INDEBITAMENTO REGIONALE .....</b>	<b>238</b>
2.1	I vincoli normativi all’indebitamento: in particolare, i limiti “qualitativi” .....	238
2.2	I limiti quantitativi .....	240
2.2.1	Verifica del rispetto dei limiti quantitativi.....	243
2.3	L’esposizione debitoria regionale .....	246

2.3.1 Il mutuo contratto nel 2017 per nuove spese di investimento .....	249
2.4 Finanziamento dei mutui passivi contratti per il ripianamento dei disavanzi sanitari pregressi .....	249
2.5 Le garanzie a carico del bilancio regionale. Verifiche della Sezione sulle misure correttive adottate dall'Amministrazione in ordine alla quantificazione e allocazione in bilancio del correlato accantonamento prudenziale .....	250
2.6 Gli oneri finanziari per il servizio dei mutui e dei prestiti obbligazionari.....	254
<b>3 GLI ANDAMENTI DEL DEBITO REGIONALE: LA FINANZA DERIVATA E IL DEBITO OBBLIGAZIONARIO.....</b>	<b>257</b>
3.1 La finanza derivata: il quadro normativo di riferimento .....	257
3.2 I contratti derivati stipulati dalla regione Lazio.....	260
3.3 La ristrutturazione del prestito obbligazionario regionale e la rinegoziazione dei mutui concessi da Cassa Depositi e Prestiti agli Enti locali della Regione.....	263
3.3.1 La ristrutturazione del debito San.Im .....	267
3.3.2 L'utilizzo dei proventi derivanti dalle operazioni di ristrutturazione del debito regionale .....	267
3.4 Valutazioni della Sezione.....	268

## **PARTE QUARTA**

### **I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA**

<b>1 LA SPESA REGIONALE .....</b>	<b>272</b>
1.1 Quadro normativo: la disciplina di contenimento della spesa di personale, la regolamentazione del "turn over" e le fattispecie di mobilità obbligatoria .....	272
1.2 La consistenza del personale dipendente direttamente dalla regione Lazio.....	283
1.2.1 Verifica del rispetto dei vincoli in materia di personale per l'anno 2017.....	284
1.3 La spesa di personale delle società controllate direttamente dalla regione Lazio: verifica del rispetto dei relativi vincoli.....	290
1.4 Monitoraggio sugli andamenti del Piano di recupero ex articolo 4 D.L. 6 marzo 2014, n. 16. Adempimenti poste in essere dall'Amministrazione in ordine alla regolarizzazione dei Fondi della contrattazione decentrata.....	297
<b>2 LA RIDUZIONE DEI COSTI DEGLI APPARATI .....</b>	<b>298</b>
2.1 Quadro normativo di riferimento.....	298
2.2 Le spese sostenute dalla Giunta a titolo di rappresentanza nelle annualità 2016-2017.....	299

## **PARTE QUINTA**

### **LE SCRITTURE DI CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE**

<b>1 PREMESA SISTEMATICO-METODOLOGICA .....</b>	<b>304</b>
<b>2 LE SCRITTURE DI CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE.....</b>	<b>307</b>
2.1 Il quadro normativo di riferimento .....	307
2.2 Schemi di bilancio .....	312

2.3	Lo Stato patrimoniale .....	318
2.3.1	Stato patrimoniale - Attivo .....	318
2.3.1.1	Immobilizzazioni (B) .....	318
2.3.1.2	Attivo circolante (C) .....	324
2.3.1.3	Ratei e risconti attivi (D) .....	326
2.3.2	Stato patrimoniale passivo .....	327
2.3.2.1	Patrimonio netto (A) .....	327
2.3.2.2	Fondi per Rischi e Oneri (B) .....	327
2.3.2.3	Debiti (C) .....	328
2.3.2.4	Ratei e Risconti passivi (E) .....	332
2.3.2.5	Conti d'ordine .....	332
2.3.3	Ratei e risconti attivi e passivi .....	332
2.4	Il Conto economico .....	335
2.4.1	Risultato dell'esercizio .....	337

## INDICE TABELLE

Tab. n. 1 - Quadro generale riassuntivo - Previsioni iniziali, previsioni assestate, dati a consuntivo (impegni e pagamenti) - Anno 2017 .....	29
Tab. n. 2 - Equilibri di bilancio 2017 (Allegato n. 10 della proposta di rendiconto).....	43
Tab. n. 3 - Equilibri di bilancio 2017 – Seconda elaborazione comprensiva dell’avanzo vincolato effettivamente applicato al bilancio e delle correlate spese: .....	48
Tab. n. 4 - Equilibri di bilancio - Terza rielaborazione, riproduttiva dei soli accertamenti e impegni:.....	50
Tab. n. 5 - Impegni 2017 assunti su avanzo di amministrazione vincolato e accantonato .....	55
Tab. n. 6 - La rigidità del bilancio della regione Lazio – Previsioni iniziali e definitive di competenza 2017	71
Tab. n. 7 - Spese classificate per missioni - Esercizio 2017.....	75
Tab. n. 8 - Missione 10 - Trasporti e diritto alla mobilità .....	82
Tab. n. 9 - Saldo della gestione di competenza 2017.....	92
Tab. n. 10 - Saldo della gestione di cassa 2017 .....	92
Tab. n. 11 - Saldo della gestione dei residui 2017 .....	92
Tab. n. 12 - Residui attivi 2017.....	92
Tab. n. 13 - Residui passivi 2017.....	93
Tab. n. 14 - Risultato di amministrazione 2017 .....	93
Tab. n. 15 - Enti e organismi strumentali.....	98
Tab. n. 16 - Garanzie principali o sussidiarie .....	99
Tab. n. 17 - Tipologie variazioni di bilancio 2017 .....	102
Tab. n. 18 - Risultato della gestione di competenza - Anni 2015/2017 .....	104
Tab. n. 19 - Risultato della gestione di competenza potenziata - Esercizio 2017 .....	107
Tab. n. 20 - Il fondo pluriennale vincolato .....	108
Tab. n. 21 - Fondo crediti di dubbia esigibilità - Preventivo 2017 .....	112
Tab. n. 22 – Risultato della gestione di competenza per titoli – Anni 2013/2017 .....	115
Tab. n. 23 - Saldo della gestione dei residui – Anno 2017 .....	115
Tab. n. 24 - Totale residui attivi – Anni 2015/2017 .....	121
Tab. n. 25 - Totale residui passivi – Anni 2015/2017 .....	121
Tab. n. 26 - Residui attivi Gestione sanitaria ed ordinaria - Anni 2015/2017 .....	122
Tab. n. 27- Residui passivi Gestione sanitaria ed ordinaria - Anni 2015/2017 .....	122
Tab. n. 28 - La gestione dei residui attivi - Anno 2017 .....	123
Tab. n. 29 - Andamento residui attivi al netto delle partite di giro – Anni 2015/2017 .....	124
Tab. n. 30 - Residui attivi per anno di provenienza .....	125
Tab. n. 31 - La gestione dei residui passivi – Anno 2017 .....	126
Tab. n. 32 - Andamento residui passivi al netto delle partite di giro – Anni 2015/2017 .....	127
Tab. n. 33 - Stock di perenzione al 31 dicembre 2017 – Grado di copertura del fondo .....	129
Tab. n. 34 - Saldo della gestione di cassa -Anni 2015/2017 .....	131
Tab. n. 35 - Saldo della gestione di cassa 2017. Gestione ordinaria e gestione sanità .....	132
Tab. n. 36 - Indicatore di tempestività dei pagamenti per transazioni commerciali - Anni 2015/2017 .....	135
Tab. n. 37 - Documenti commerciali pervenuti.....	136
Tab. n. 38 - Dettaglio pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati.....	137
Tab. n. 39 - Contabilizzazione anticipazioni di tesoreria – Anni 2015/2017.....	141
Tab. n. 40 - Utilizzo medio dell’anticipazione nel triennio 2015/2017 .....	141
Tab. n. 41 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2017 .....	152

Tab. n. 42 – Composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2017 .....	155
Tab. n. 43 – Risultato di amministrazione effettivo al 31/12/2017 .....	157
Tab. n. 44 – Totale residui attivi Titolo III (ultimi 5 anni) – Calcolo media semplice dei rapporti .....	161
Tab. n. 45 -Esemplificazione della “media semplice” .....	162
Tab. n. 46 – Tabella riepilogativa Fondo Crediti Dubbia Esigibilità 2017 .....	162
Tab. n. 47 – Grado di copertura del Fondo residui perenti – Anni 2013/2017.....	163
Tab. n. 48 – Stock di perenzione al 31/12/2017 .....	192
Tab. n. 49 – Rate di ammortamento connesse alle anticipazioni di liquidità – art. 2, d.l. n. 35/2013 .....	199
Tab. n. 50 – Rate di ammortamento connesse alle anticipazioni di liquidità – art. 3, d.l. n. 35/2013 .....	200
Tab. n. 51- Rimborso delle anticipazioni di liquidità in base ai nuovi piani di ammortamento rimodulati .....	206
Tab. n. 52 -Ripiano del fondo anticipazioni di liquidità dal 2018 sino all’anno 2045.....	206
Tab. n. 53 - Analisi del disavanzo presunto .....	208
Tab. n. 54 - Modalità di copertura del disavanzo a preventivo.....	208
Tab. n. 55 - Analisi del disavanzo e modalità di copertura a consuntivo .....	209
Tab. n. 56 - I disavanzi accertati al 31/12/2017.....	211
Tab. n. 57 - Conto del tesoriere 2017 .....	214
Tab. n. 58 - Concordanza tra il Conto di tesoreria e la Contabilità speciale di tesoreria unica .....	215
Tab. n. 59 - Prospetto del monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l’anno 2017 .....	232
Tab. n. 60 - Verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2017.....	234
Tab. n. 61 - Determinazione entrate tributarie non vincolate .....	244
Tab. n. 62 - Capacità teorica di indebitamento .....	245
Tab. n. 63- L’esposizione debitoria regionale – Anni 2015/2017 .....	246
Tab. n. 64 - Anticipazioni di liquidità – Anni 2015/2017 .....	247
Tab. n. 65 - Esposizione debitoria regionale complessiva – Anni 2015/2017 .....	248
Tab. n. 66 - Indebitamento a carico dello Stato – Anni 2015/2017 .....	249
Tab. n. 67 - Capitoli di spesa accesi al pagamento dei canoni di ammortamento annuali .....	250
Tab. n. 68 - Elenco garanzie prestate dalla Regione – Bilancio di previsione 2017.....	251
Tab. n. 69 - Valore complessivo delle garanzie gravanti sul bilancio regionale (debito potenziale) .....	252
Tab. n. 70 - Elenco garanzie prestate dalla Regione –.....	252
Tab. n. 71 - Oneri finanziari per il servizio dei mutui – Anni 2015/2017 .....	255
Tab. n. 72 - Oneri finanziari per il servizio dei prestiti obbligazionari – Anni 2015/2017.....	256
Tab. n. 73 - Strumenti di finanza derivata e relativi flussi in entrata e in uscita – Anno 2017.....	263
Tab. n. 74 - Personale alle dipendenze della Regione Lazio (Giunta e Consiglio regionale), comprensivo del personale dell’ex ASP e ex Province al 31/12/2017.....	284
Tab. n. 75 - Quota copertura reclutamento personale NUE .....	286
Tab. n. 76 - Spesa del personale alle dipendenze della regione Lazio (Giunta e Consiglio regionale) .....	288
Tab. n. 77 - Spesa del personale ex Provincia, Ufficio speciale per il sisma e Protezione civile .....	289
Tab. n. 78 - Costo del personale per le forme di lavoro flessibili.....	289
Tab. n. 79 - Costo complessivo personale dipendente – Cotral S.p.A. ....	291
Tab. n. 80 - Costo complessivo personale dipendente – Lazio Innova S.p.A. ....	293
Tab. n. 81 - Costo complessivo personale dipendente – LAZIOcrea S.p.A. ....	294
Tab. n. 82 - Costo complessivo personale dipendente – Astral S.p.A. ....	295
Tab. n. 83 - Costo complessivo personale dipendente – Lazio Ambiente S.p.A. ....	296
Tab. n. 84 - Rappresentazione dei limiti di spesa della Giunta regionale – Anni 2016/2017.....	300
Tab. n. 85 - Stato patrimoniale Attivo – Anni 2017/2016 .....	314
Tab. n. 86 - Stato patrimoniale Passivo – Anni 2017/2016.....	316

Tab. n. 87 - Conto economico – Anni 2017/2016 .....	317
Tab. n. 88 - Aliquote di ammortamento .....	318
Tab. n. 89 - Voce B) I - Immobilizzazioni immateriali .....	319
Tab. n. 90 - Immobilizzazioni materiali al netto dei relativi fondi di ammortamento .....	321
Tab. n. 91 - Valutazione delle partecipazioni in società controllate e partecipate .....	323
Tab. n. 92 - Partecipazioni in fondazioni.....	323
Tab. n. 93 - Dettaglio quote del Fondo immobiliare Invimit I3 acquisite dalla Regione.....	324
Tab. n. 94 - Crediti di funzionamento.....	325
Tab. n. 95- Fondo svalutazione crediti .....	326
Tab. n. 96 - Fondo Rischi e oneri .....	328
Tab. n. 97 - Debiti – Ripartizione in categorie.....	329
Tab. n. 98 - Debiti – Focus su anticipazioni e stock di perenzione .....	329
Tab. n. 99 - Stock di perenzione .....	331
Tab. n. 100 - Risconti attivi.....	334
Tab. n. 101 - Risconti passivi.....	335
Tab. n. 102 - Conto economico – Anni 2017/2016 .....	336
Tab. n. 103 - Analisi delle variazioni delle singole aree del Conto economico .....	338



**PARTE PRIMA**  
**LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E**  
**IL BILANCIO DI PREVISIONE 2017-2019**



# **I GLI ATTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE**

## **1.1 Il principio della programmazione nella legge n. 196/2009 e nel D.Lgs. n. 118/2011**

La legge 31 dicembre 2009, n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica - all'articolo 1, pone il principio del concorso delle Amministrazioni pubbliche, ivi 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.

Tale concorso si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica<sup>1</sup>.

Il successivo articolo 8 stabilisce che, al fine di garantire la piena integrazione tra il ciclo di programmazione 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. Tra gli strumenti della programmazione, l'art. 7 annovera il Documento di economia e finanza (DEF) e la sua Nota di aggiornamento, oltre ai documenti tipici di bilancio e, in via residuale, gli altri specifici documenti di programmazione propri delle Amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Appare significativo sottolineare quanto la legge n.196 espressamente stabilisca per gli Enti territoriali, laddove prevede che “*Le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF*”<sup>2</sup>.

L'impianto appena delineato risulta, oggi, ripreso nel Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nella parte in cui disciplina i bilanci delle Regioni.

L'articolo 36 del titolo III (“*Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni*”) ripropone il principio del concorso della finanza regionale, unitamente a quella statale e locale, al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti

---

<sup>1</sup> Cfr. l. n. 196/2009, art. 1, c.1 “*Principi di coordinamento e ambito di riferimento*”.

<sup>2</sup> Cfr. L. n. 196/2009, art. 8, c.1 “*Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali*”.

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 programmatica 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<sup>3</sup>.

I contenuti della programmazione risultano così declinati in coerenza con i documenti che stabiliscono le finalità e gli obiettivi strategici perseguiti dall'Ente, anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate, nonché con gli indirizzi di finanza pubblica definiti in ambito europeo e nazionale.

La Regione adotta anche, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale<sup>4</sup>, che consta del 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”*<sup>5</sup>.

Il metodo/principio della programmazione risulta declinato e cadenzato attraverso la sequenza di atti che scandiscono il ciclo gestionale, pure parimenti tipizzati dal Principio contabile applicato concernente la programmazione finanziaria di cui all'Allegato 4/1 del D.Lgs. n. 118/2011, che, a tal fine, prevede, in aggiunta al DFR e alla relativa Nota di

---

<sup>3</sup> La descritta disciplina trova compiutezza, nel sistema normativo del D.Lgs. n. 118/2011, anche attraverso la relativa declinazione contenuta nel Principio applicato concernente la programmazione di cui all'Allegato4/1, nella versione aggiornata dal Decreto del Ministro dell'economia e finanze del 7 luglio 2015 e nuovamente rivista dal decreto ministeriale del 5 agosto 2016.

<sup>4</sup> Cfr. Legge 31 dicembre 2016, n. 17. Sui contenuti della legge di stabilità, vd. *infra*, par. 1.3, nonché le osservazioni ivi articolate.

<sup>5</sup> Cfr. art. 36, c.3. D.Lgs. n.118/2011 *cit.*

aggiornamento, al bilancio di previsione e alla legge di stabilità, “ e) il piano degli indicatori di bilancio, da approvarsi dalla Giunta entro 30 giorni dall’approvazione del bilancio di previsione e dall’approvazione del rendiconto e comunicato al Consiglio; f) il disegno di legge di assestamento del bilancio, da presentarsi al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno; g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio; j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno; k) 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*”<sup>6</sup>.

Di seguito si riferisce degli strumenti programmatici adottati dalla Regione per l’esercizio finanziario 2017.

## **1.2 Il documento di economia e finanza regionale per il 2017-2019**

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 (...)*”.

Il principio contabile applicato della programmazione, al paragrafo 4.1, cadenza entro il 30 giugno il termine entro il quale la Giunta presenta questo strumento programmatico al Consiglio “*per le conseguenti deliberazioni*”.

Per quel che concerne la regione Lazio, questo documento, che in epoca antecedente all’emanazione del Decreto legislativo n. 118/2011 era previsto anche dalla legislazione di fonte regionale,<sup>7</sup>, “*descrive gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e*

---

<sup>6</sup> Cfr. Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all’Allegato n. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011, paragrafo 4.1

<sup>7</sup> Cfr. art. 10 L.R. 20 novembre 2001, n. 25 “*Adozione del DPEFR*”. “*1. Il DPEFR è adottato dal Consiglio entro il 30 settembre di ciascun anno, su proposta della Giunta, da presentare al Consiglio stesso entro il 31 luglio.2. La proposta della Giunta di cui al comma 1 è*

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 ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 243/2012, 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”<sup>8</sup>.

Con riguardo al ciclo di bilancio 2018, la Giunta ha proceduto ad adottare con propria deliberazione “DEC52” del 5 dicembre 2016 la “Proposta di Delibera consiliare concernente: approvazione del Documento di Economia e Finanza regionale 2017 - Anni 2017-2019”. Il Consiglio regionale, nella seduta del 28 dicembre 2016, ha approvato il documento, tenendo in considerazione anche le informazioni contenute nel DEF 2016 e nella correlata Nota di aggiornamento<sup>9</sup>.

Di seguito, si evidenziano e commentano i profili che, nell'ambito del documento programmatico considerato, sono stati ritenuti di maggior significatività.

### **Le previsioni delle entrate e delle uscite per il triennio 2017-2019**

Per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il 2017-2019 - che il DEFR incentra sugli interventi di consolidamento dei conti regionali viene mantenuta la decisione, già adottata a far data dall'anno di imposta 2014, di usare la leva fiscale con riferimento ai soggetti con reddito superiore ai 28mila euro. Nella manovra 2017-2019 si prevede di mantenere l'effetto di riduzione della pressione fiscale attraverso la rimodulazione delle maggiorazioni dell'addizionale regionale dell'IRPEF<sup>10</sup>, contestualmente proseguendo l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo di parte corrente secondo la disciplina di cui

---

*sottoposta all'esame della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali e del Comitato Regione-Autonomie funzionali ed organizzazioni economico-sociali, previsti dagli articoli 20 e 22 della L.R. 14/1999.3. La mancata adozione del DPEFR non impedisce, comunque, la presentazione in Consiglio, da parte della Giunta, delle proposte di legge regionale concernenti il bilancio annuale e pluriennale, nonché la legge finanziaria e le leggi collegate”.*

<sup>8</sup> Cfr. Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'Allegato 4/1 del citato D.Lgs. n. 118/2011.

<sup>9</sup> Deliberata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e finanze il 27 settembre 2016.

<sup>10</sup> Sul punto, più diffusamente, vd. infra, par.1.3

all'articolo 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015 e la prosecuzione del Piano di dismissioni immobiliari.

Con le definizioni programmatiche per il triennio 2017-2019, le entrate totali sono stimate in riduzione, passando dai 3,7 miliardi del 2017 ai 304 miliardi del 2019.

Sempre nel 2017, l'83 per cento delle entrate totali è prevista provenire dalla componente fiscale (2,71 miliardi), mentre le entrate correnti *una tantum* (stimate pari a 347 milioni) sono previste a copertura del 10,5 circa per cento dell'intero ammontare delle entrate: Sono attese in riduzione le entrate in conto capitale (dai 207 milioni del 2017 ai 60 milioni del 2018 e del 2019). Nel biennio 2018-2019 la composizione delle entrate è prevista in sensibile modifica, stimando che il 94 per cento circa proverrà dalle voci che compongono le entrate fiscali.

Le uscite regionali di parte corrente – componente predominante delle spese totali (pari a 3,5 miliardi nel 2017) sono previste subire anch'esse una riduzione consistente nel corso del triennio (da 3 miliardi circa del 2017 a 2,6 miliardi nel 2019), mentre è prevista in crescita la componente delle uscite di parte capitale (dai 500 milioni del 2017 ai 723 milioni del 2019).

### **Il quadro programmatico di finanza pubblica per il triennio 2017-2019**

Il quadro programmatico di finanza pubblica per il triennio 2017-2019 delinea una situazione in cui il finanziamento per le spese di investimento dovrebbe provenire sia dalle risorse assegnate nell'ambito del c.d. "Patto per il Lazio"<sup>11</sup>, sia da altre fonti di finanziamento autonome e, solo in via residuale, attraverso l'indebitamento.

Il ricorso al mercato – per un importo di circa 200 milioni all'anno, tra il 2017 e il 2019 - è previsto avere la funzione di finanziare, principalmente, la perenzione in quota capitale ottemperando, in tal modo, alle disposizioni recate dall'art. 60 del D.Lgs. n. 118/2011, come interpretate dalla giurisprudenza costituzionale (*id est* sent. n. 70/2012), che impongono l'accantonamento in misura tendenzialmente coincidente con il 70% dell'intero *stock* di perenzione.

---

<sup>11</sup> Il Patto per il Lazio è stato siglato dai Governi statale e regionale il 20 maggio 2016.

E' stato tuttavia considerato, in un'ottica prudentiale, che in fase di programmazione economica e finanziaria, in conseguenza delle effettive esigenze di finanziamento nonché all'esito delle procedure di valorizzazione del patrimonio immobiliare e mobiliare – le necessità di copertura finanziaria assicurate attraverso il ricorso al mercato potrebbero risultare inferiori rispetto a quanto previsto.

### **Le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020<sup>12</sup>**

Le risorse del Fondo per lo sviluppo e la Coesione 2014-2020, attribuito alla regione Lazio con il detto Patto, ammontano a euro 835,82 milioni, mentre uno dei 52 interventi previsti, compreso nell' "area sanità" del "*Patto*" è stimato essere finanziato attraverso le disponibilità consentite dall'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 – "Disposizioni per la formazione annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)" - pari a 264,44 milioni, per gli interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico.

### **La stima dei danni conseguenti agli eventi calamitosi dell'Alto Lazio dell'agosto 2016**

Secondo una prima stima dei danni e degli interventi realizzati nell'emergenza del post terremoto, datata a ottobre 2016, l'entità complessiva dei danni (al netto dei danni diretti alle abitazioni private) si è attestata intorno ai 205 milioni di euro.

Il danno settoriale si è concentrato maggiormente nel settore pubblico, impattando sul settore privato per il 15-16 per cento e, per il restante 12 per cento, nelle attività produttive, in particolare in quelle del settore primario e del commercio.

Un approfondimento specifico, oltre che sul profilo dei contenuti, è stato ritenuto pertinente in sede istruttoria anche in relazione alle tempistiche di adozione del documento che qui si commenta, data la valenza di raccordo delle finalità programmatiche del detto documento con i più generali profili tendenziali del complessivo quadro di finanza pubblica statale. In merito, la Giunta ha proceduto ad approvare il Documento di economia e finanza regionale per il 2018 con propria deliberazione dell'11 dicembre 2017.

---

<sup>12</sup> Per un'analisi degli effetti contabili del trasferimento delle dette risorse al bilancio regionale vedasi infra, Parte II, Cap. 3, Gli andamenti della gestione di competenza.

Per quanto concerne il DEFR per il 2019, l'Amministrazione ha dichiarato di non aver ancora adottato il documento anche in considerazione della approvazione del bilancio di previsione 2018-2020 avvenuta con legge regionale 4 giugno 2018, n. 4, dopo il periodo di esercizio provvisorio (dal 1 gennaio al 31 marzo 2018) e il successivo periodo di gestione provvisoria del bilancio (dal 1 al 30 aprile).

Ha altresì fatto presente che, a seguito delle modifiche di recente apportate all'assetto organizzativo della compagine amministrativa regionale a seguito dell'adozione della deliberazione di Giunta regionale n. 203 del 24 aprile u.s., la competenza alla redazione del Documento è stata incardinata in capo ad una Direzione regionale di nuova istituzione.

Preso atto degli elementi conoscitivi forniti dall'Amministrazione, e pur riconoscendosi, all'interno del corpus normativo recato dal D.Lgs. n. 118/2011 la coesistenza, accanto all'insieme di principi e norme di carattere immediatamente precettivo, di altri principi rispetto ai quali si palesa evidente una valenza programmatica, si richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di orientare l'*iter* di adozione degli strumenti della programmazione in coerenza con l'obiettivo della relativa adozione entro i termini normativamente prescritti.

### **1.3 La legge di stabilità regionale 2017**

L'art. 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 la Regione adotti, 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. A chiusura dello spazio delineato dal Decreto legislativo n. 118 e dalla relativa legge di delega - la legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 - la norma richiamata stabilisce che tale legge deve contenere *“esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione”*, fermo il principio della programmazione che parimenti governa l'attività legislativa regionale destinata alla produzione della legge di bilancio<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Allegato n. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011 “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”, paragrafo 7, pone il contenuto essenziale della legge di stabilità regionale, in particolare prevedendo: *“La legge di stabilità regionale:*

Anche nel nuovo ordinamento contabile, pertanto, la legge di stabilità, come la previgente legge finanziaria<sup>14</sup>, mantiene la funzione di strumento diretto a realizzare le modificazioni della legge sostanziale necessarie per dare attuazione alla manovra finanziaria e destinate ad essere recepite nel bilancio di previsione.

La legge di stabilità regionale per il 2017 - legge regionale 31 dicembre 2016, n. 17 - è stata predisposta ed approvata nel rispetto dei termini di legge e con il contenuto minimo previsto dal principio contabile concernente la programmazione.

Venendo, in dettaglio, ai relativi contenuti, la legge, come già le precedenti, contiene, in allegato, l'elenco delle leggi regionali onerose, suddivise per missioni e programmi, con l'indicazione dei relativi stanziamenti a valere sul bilancio di previsione finanziario 2017-2019 (Allegato A), nonché l'elenco delle leggi regionali onerose approvate nel corso della X legislatura (Allegato B) (art. 1, comma 1).

Con riguardo a tali contenuti essa assolve a una funzione meramente compilativa.

Provvede altresì, in coerenza con il principio di necessaria autosufficienza delle leggi di spesa sancito dall'articolo 17 della l. n. 196/2009, a introdurre tale principio in ambito regionale, al contempo prevedendo che le medesime leggi indichino espressamente, per ciascun anno e intervento previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo autorizzabile, o comunque le relative previsioni di spesa. (art. 1 cit., comma 2). Con

---

*In connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, le regioni adottano una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione. Essa provvede, per il medesimo periodo:*

- 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 tale determinazione si riferisce;*
- b. al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;*
- c. alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, 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 oltre 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 del Patto di stabilità interno.*

*La legge di stabilità trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente.*

*Con gli eventuali progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la relativa Nota di aggiornamento.*

*In un'unica sessione sono approvati, il progetto di legge di stabilità, e il progetto di legge di bilancio e gli eventuali progetti di legge collegati."*

<sup>14</sup> Analogamente a quanto avvenuto sul versante della legislazione statale per effetto della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la legge di stabilità regionale sostituisce la legge finanziaria prevista dagli ordinamenti contabili delle singole regioni sulla base dell'art. 1, comma 3, della legge 28 marzo 2000, n. 76.

riferimento agli anni di imposta 2017 e 2018, le misure contenute nella L.R. n. 17/2016 prevedono una rimodulazione del prelievo dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Il nuovo profilo impositivo realizza una riduzione del prelievo fiscale per tutti i soggetti con reddito imponibile superiore a 35.000 euro, prevedendo una maggiorazione del prelievo crescente per ciascuno degli scaglioni di reddito, come definiti dall'articolo 11 del D.P.R. n. 917/1986.

Per i contribuenti con reddito superiore a 35.000 euro viene prevista una rimodulazione progressiva, in chiave riduttiva, del prelievo fiscale che interessa il secondo (15.000-28.000 euro), il terzo (28.000-55.000 euro) ed il quarto (55.000-75.000 euro) scaglione di reddito.

Per i redditi compresi tra 15.000 euro e 28.000 euro, il prelievo aggiuntivo si riduce dall'1,6% all'1,0% (portando così il prelievo complessivo, tenuto conto dell'aliquota ordinaria e della maggiorazione prevista dall'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, al 2,73%, in luogo del previgente 3,33%).

Per i redditi compresi tra 28.000 euro e 55.000 euro, il prelievo aggiuntivo si riduce dall'1,6% all'1,2% (portando così il prelievo complessivo al 2,93%, in luogo del previgente 3,33%).

Per i redditi compresi tra 55.000 euro e 75.000 euro, il prelievo aggiuntivo si riduce dall'1,6% all'1,5% (portando così il prelievo complessivo al 3,23%, in luogo del previgente 3,33%).

Per i redditi superiori a 75.000 euro, il prelievo resta confermato al 3,33%.

Sono confermate le misure selettive di esclusione dal prelievo aggiuntivo ai fini dell'addizionale regionale all'IRPEF per alcune categorie di soggetti passivi meritevoli di particolare tutela ed attenzione sotto il profilo fiscale già introdotte dall'anno di imposta 2014: le famiglie con reddito medio e tre o più figli a carico o uno o più figli portatori di handicap, nonché i nuclei familiari con uno o più componenti ultrasessantenni portatori di handicap.

Deve rilevarsi che la legge di stabilità in oggetto prevede, a fini compensativi del minor gettito derivante dalle misure agevolative sopra indicate, attraverso le risorse del "Fondo per

la riduzione strutturale della pressione fiscale”, istituito a partire dall’annualità 2013 a fini compensativi degli effetti derivanti dall’adozione delle politiche di sgravio fiscale.

Al riguardo, pur nella considerazione della intuibile convergenza delle politiche fiscali regionali verso obiettivi di imposizione tributaria improntati al canone costituzionale della progressività (ex art. 53 Cost.), nella misura in cui il Fondo risulta alimentato dalle economie di spesa conseguite a seguito delle complesse operazioni di ristrutturazione del debito, la Sezione avanza dubbi sulla idoneità di tale fonte di finanziamento a garantirne stabile e strutturale copertura attesa la indeterminatezza, *ex ante*, dei risparmi attesi. Altrettanti dubbi si avanzano sulla piena conformità dell’azione regionale alla *ratio* sottesa alle numerose disposizioni che, nel nuovo ordinamento contabile, pongono il chiaro principio della finalizzazione dei risparmi di spesa derivanti da operazioni di razionalizzazione del debito gravante sui bilanci delle Autonomie territoriali all’obiettivo di finanza pubblica di riduzione dell’indebitamento generale delle stesse e, per questa via, del *deficit* e del debito pubblico, al quale risulta altresì funzionale l’obiettivo intermedio della destinazione al miglioramento dei saldi di finanza pubblica delle eventuali maggiori entrate che dovessero verificarsi in corso d’esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2017<sup>15</sup>. In tale ordine di considerazioni pare utile osservare che anche l’eventuale extragetrito, che dovesse verificarsi in conseguenza di più favorevoli andamenti del quadro macro-economico a legislazione vigente, deve essere destinato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica e, per questa via, al contenimento del debito pubblico.

Si propone pertanto alla approfondita riflessione dell’Istituzione regionale, anche in chiave prospettica, la rivalutazione delle attuali modalità di copertura del detto Fondo e, più in generale, delle proprie politiche fiscali, che dovranno risultare orientate verso obiettivi di maggior coerenza rispetto al quadro di sistema sopra descritto.

Da ultimo, con riguardo alle numerose norme di carattere ordinamentale contenute all’articolo 3, se ne rileva il carattere di estraneità rispetto al contenuto tipico delineato dal richiamato articolo 36, comma 4, del Decreto legislativo n. 118/2011, alla luce del quale la

---

<sup>15</sup> In senso conforme, vd.. già quanto osservato nella Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica per l’e.f. 2016, I vol, pagg. 292-293.

legge di stabilità deve limitarsi a contenere esclusivamente “*norme tese a realizzare effetti finanziari (...)*”, presentando, per converso, quei caratteri di genericità rispetto ai quali si formulano forti perplessità in termini di relativa coerenza con il principio del concorso della finanza regionale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità definiti in ambito europeo e nazionale, mentre non è dato escludere il possibile sconfinamento verso ambiti non più consentiti di interventi legislativi non completamente in linea con il principio di necessaria copertura delle leggi onerose sancito dall’articolo 81 della Costituzione.

#### **1.4 Il bilancio di previsione 2017-2019**

Il bilancio di previsione finanziario è il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria per un periodo almeno triennale. Attraverso di esso, in coerenza con quanto previsto nel documento di programmazione, si definisce la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività da realizzare, esercitando le funzioni di indirizzo e di programmazione; si sottopone a verifica il mantenimento degli equilibri finanziari e si svolge la funzione informativa, così da rendere trasparente lo stato di attuazione dei programmi e l’andamento della gestione delle risorse finanziarie da parte dell’Amministrazione.

Nel *corpus* normativo recato dal D.Lgs. n. 118/2011, tale fondamentale atto della programmazione è disciplinato all’art. 39 e nei principi contabili generali e applicati allegati i quali, dopo averne dato la nozione ed elencate le finalità, ne descrivono la procedura di approvazione e ne fissano la struttura e il contenuto fondamentale.

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 regionale presenta una struttura analoga al bilancio statale, con le previsioni articolate in missioni e programmi e abbraccia un arco temporale almeno triennale, che ne accentua la finalità programmatica.

Esso comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato (che costituiscono il bilancio di previsione annuale) e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto secondo gli schemi elaborati in attuazione dei principi posti dal richiamato D.Lgs. n. 118/2011.

Le previsioni, inoltre, devono risultare coerenti con il principio di competenza finanziaria potenziata e devono rappresentare le entrate e le spese che si prevede saranno esigibili nell'esercizio finanziario di riferimento, anche se l'obbligazione giuridicamente perfezionata è sorta in esercizi precedenti.

Tra le voci di maggiore significatività ai fini della predisposizione del Bilancio di previsione rientrano quelle di seguito esposte:

- i residui passivi, per la cui determinazione vengono riportati come residui dell'esercizio 2017 i soli impegni di spesa - liquidati o liquidabili - che non sono pervenuti alla fase del pagamento, oltre ai residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti ma non pagati;
- l'avanzo di amministrazione vincolato, costituito da tutte le entrate a destinazione vincolata, accertate e/o incassate nell'esercizio 2016 e precedenti, che sino a tutto il 2016 non hanno dato luogo ad impegni sui corrispondenti capitoli di uscita;
- il fondo pluriennale vincolato, che rappresenta un accantonamento di risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni giuridicamente perfezionate, esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata, costituito al fine di garantire la copertura delle spese stesse;
- il fondo crediti di dubbia esigibilità, che si sostanzia in un fondo di accantonamento prudenziale funzionalmente preordinato a salvaguardare gli equilibri del bilancio qualora tale categoria di entrate accertate non dovessero essere, in tutto o in parte, riscosse;
- la gestione delle risorse afferenti al perimetro sanitario, in applicazione degli artt. 20, 21 e 22 del D.Lgs. n. 118/2011 e successive modifiche.

Il bilancio di previsione 2017-2019 è stato adottato con la legge regionale 31 dicembre 2016, n. 18 e risulta predisposto secondo la nuova struttura del bilancio armonizzato, che

contempla diversi livelli di competenza tra Giunta e Consiglio regionale e l'approvazione dei seguenti atti:

- *il bilancio di previsione finanziario* (cd. “*bilancio decisionale o politico*”), redatto per titoli e tipologie per l'entrata e per missioni e programmi per la spesa ed approvato dal Consiglio regionale, tenendo conto del principio sancito dall'articolo 13, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 e successive modifiche, secondo cui l'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione è costituita dai programmi;
- *il documento tecnico di accompagnamento*, ripartito in titoli, tipologie e categorie per le entrate ed in missioni, programmi e macroaggregati per le spese, approvato dalla Giunta regionale;
- *il bilancio gestionale*, ripartito in capitoli e approvato dalla Giunta regionale<sup>16</sup>.

Il bilancio regionale 2017-2019 si compone degli allegati<sup>17</sup> previsti ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge regionale di bilancio, elaborati nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 11 e 39 del d.lgs. n. 118/2011.

Come già avvenuto per il bilancio scorso, il bilancio 2017-2019 non prevede la distinzione tra gli allegati riferiti al bilancio annuale e quelli relativi al bilancio pluriennale e, separatamente per le entrate e per le spese, la rappresentazione delle poste contabili è avvenuta in unico schema nel quale sono riportati gli stanziamenti previsti per il triennio.

---

<sup>16</sup> Con successiva deliberazione della Giunta regionale si provvede all'assegnazione dei capitoli di spesa alle strutture regionali competenti.

<sup>17</sup> In particolare, sono allegati al bilancio regionale 2017-2019:

- a) il prospetto relativo al bilancio di previsione 2017-2019 delle entrate di bilancio, redatto per titoli e tipologie;
- b) il prospetto relativo al bilancio di previsione 2017-2019 delle spese di bilancio, redatto per missioni, programmi e titoli;
- c) il prospetto recante il riepilogo generale delle entrate per titoli del bilancio di previsione 2017-2019;
- d) il prospetto recante il riepilogo generale delle spese per titoli del bilancio di previsione 2017-2019;
- e) il prospetto recante il riepilogo generale delle spese per missioni del bilancio di previsione 2017-2019;
- f) il quadro generale riassuntivo delle entrate e delle spese;
- g) il prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio;
- h) il prospetto esplicativo del risultato di amministrazione presunto;
- i) il prospetto esplicativo della composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato;
- j) il prospetto concernente la composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità;
- k) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- l) l'elenco concernente le spese obbligatorie;
- m) l'elenco concernente le spese impreviste;
- n) la nota integrativa;
- o) l'elenco concernente il finanziamento, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, dei provvedimenti legislativi da realizzarsi durante l'esercizio finanziario 2017;
- p) la relazione del collegio dei revisori dei conti.

Tale rappresentazione, oltre a semplificare la lettura del bilancio stesso, consente di avere una visione immediata della natura programmatica dell'entrata ed in particolare della spesa.

In particolare, rispetto al bilancio 2016-2018, figurano come nuovi allegati al bilancio regionale 2017-2019:

- il prospetto di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica (Allegato n. 8);
- l'elenco concernente i capitoli degli oneri per il servizio del debito oltre il 2019 (Allegato n. 17);
- l'elenco delle spese di personale disaggregate per missioni e programmi (Allegato n. 18).

I suddetti allegati al bilancio sono elaborati in base agli schemi di cui all'allegato n. 9 al d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche ed ai sensi degli articoli 11, comma 3, 14, comma 3-bis e 39, comma 11, del d.lgs. n. 118/2011, nonché, per quel che concerne i fondi speciali, ai sensi dell'articolo 25 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25.

Pertanto, ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e successive modifiche, il documento contabile recepisce l'articolazione delle Entrate in:

- *Titoli*, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate;
- *Tipologie*, definite in base alla natura delle entrate nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza;
- *Categorie*, definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della tipologia di appartenenza;
- *Capitoli*, ai fini della gestione e della rendicontazione.

Le Spese, invece, sono ripartite in:

- *Missioni*, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalla Regione;
- *Programmi*, che rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire le finalità individuate nell'ambito di ciascuna missione;
- *Macroaggregati*, che costituiscono un'articolazione dei programmi secondo la natura economica della spesa.

Per il 2017 lo stato di previsione dell'entrata e della spesa è stato determinato in 39.480.120.943,17 euro, in termini di competenza, e in 33.679.965.912,63 euro, in termini di cassa.

La legge di bilancio ha determinato, inoltre:

- gli importi dei fondi e degli accantonamenti;
- il livello massimo di ricorso al mercato finanziario stabilito, in termini di competenza e cassa, nel limite di 2.600.617.531,05 euro, al netto delle operazioni effettuate per il rimborso anticipato, per la ristrutturazione di passività preesistenti e per la copertura dei disavanzi sanitari prevista dalle disposizioni vigenti e con l'esclusione del disavanzo di cui all'art. 9, comma 5, del D.l. n. 78/2015.

La contrazione dei mutui o altre forme di indebitamento finalizzati a nuovi investimenti è stata in fatto autorizzata fino a un massimo di 300.703.991,15 euro, in misura non superiore alle quote di capitale rimborsate.

Sulla proposta di bilancio è stato acquisito il parere dell'Organo di revisione in data 20 dicembre 2016.

## 1.5 La legge di assestamento

L'art. 50 del D.Lgs. n. 118/2011 pone l'obbligo di procedere all'assestamento “*con legge*”<sup>18</sup>, a salvaguardia dei vincoli posti dal precedente articolo 40 e, in generale, a presidio degli equilibri finanziari complessivi dell'Ente, *a fortiori* allorché lo stesso provveda a rideterminare il proprio risultato di amministrazione, nella specie definito in disavanzo. Si sottolinea, in sostanza, la natura di atto normativo che deve rivestire l'assestamento delle previsioni di bilancio, quale strumento giuridico-contabile, a contenuto tipico, funzionalmente preordinato ad adeguare il bilancio di previsione annuale alle vicende

---

<sup>18</sup> Sul punto la Sezione ha richiamato tale obbligo di adozione dello strumento normativo, segnatamente, in sede di parifica sul rendiconto per l'e.f. 2015 (cfr. Relazione in udienza sul rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2015”, pag.16). L'Ente ha per la prima volta adottato la legge *de qua* nel corso dell'esercizio finanziario 2016, con la legge 28 dicembre 2016, n.16 la regione Lazio ha proceduto ad adottare il prescritto atto normativo solo a partire dall'annualità 2016

economiche e finanziarie sopravvenute in corso di gestione, per ciò stesso determinando la necessità del coerente adeguamento delle scritture contabili.

Il medesimo articolo 50 prevede inoltre che al testo normativo sia allegata una “*nota integrativa*” nella quale risultino indicati “*la destinazione del risultato economico dell’esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento e assorbimento del disavanzo economico; (...); 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*”.

L’Ente regionale ha proceduto all’asestamento delle previsioni iniziali del bilancio finanziario 2017 con la legge regionale 29 dicembre 2017, n. 13.

Con tale legge e relativi allegati<sup>19</sup>, in dettaglio, la Regione ha proceduto, nell’ambito del bilancio di previsione finanziario 2017-2019, all’adeguamento delle previsioni iniziali relative ai residui attivi e passivi, ai fondi pluriennali vincolati, al fondo crediti di dubbia esigibilità, alla giacenza di cassa, provvedendo al contempo all’adeguamento del prospetto riguardante il risultato di amministrazione presunto, allegato al bilancio di previsione 2017-2019, nonché dell’elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione presunto, allegato alla “*Nota integrativa del bilancio di previsione finanziario della regione LAZIO 2017-2019*”.

Viene altresì dato atto del permanere degli equilibri complessivi del bilancio<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Proposta di legge regionale, approvata con la deliberazione di Giunta regionale n. 377 del 28 giugno 2017, recante 1) “Assestamento delle previsioni di bilancio 2017-2019”; 2) Relazione alla proposta di legge regionale recante “Assestamento delle previsioni di bilancio 2017-2019”; 3) Nota integrativa all’asestamento delle previsioni di bilancio 2017-2019 (ai sensi dell’articolo 50, comma 3, D.Lgs. n. 118/2011); 4) Allegato a “Bilancio di previsione – Equilibri di bilancio prospetto n.1” 5) Bilancio di previsione, prospetto verifica rispetto dei vincoli di finanza pubblica, prospetto n. 2.

<sup>20</sup> Nella nota integrativa allegata, al paragrafo dedicato alla verifica degli equilibri di bilancio, risultano esposte le seguenti risultanze: la verifica degli equilibri in termini di accertamenti e impegni alla data di redazione della proposta di legge di assestamento (id est, 28 giugno 2017), rileva un saldo positivo dell’equilibrio di parte corrente pari a euro 660.496.175,77. L’equilibrio di parte capitale, attualizzato in considerazione dell’abbattimento del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2016 (pari a euro 1.597.446.388,80) a seguito della contrazione del mutuo pari a euro 500.000.000,00, risulta pari a euro -470.084.057,84. L’equilibrio finale positivo tra accertamenti e impegni alla data di redazione della proposta di legge di assestamento, somma dell’equilibrio di parte corrente e di parte capitale, è pari a euro 190.412.117,93 + 660.496.175,77-470.084.057,84). La proiezione degli accertamenti e degli impegni alla chiusura dell’esercizio finanziario 2017 fa registrare un saldo positivo di euro 151.614.087,83. Il dato definitivo, risultante a consuntivo, del saldo tra accertamenti e impegni è pari a euro 163.237.106,89. Sull’analisi degli equilibri di bilancio nella gestione di

Sulla proposta di legge in oggetto è stato reso il prescritto parere dell'Organo di revisione in data 8 agosto 2017.

La legge all'esame presenta il contenuto minimo prescritto dal richiamato art. 50.

### **1.5.1 In particolare: l'indebitamento**

All'articolo 3 della legge in oggetto l'Ente dispone in merito al proprio indebitamento.

Con il detto articolo la Regione ha proceduto a disporre l'autorizzazione alla contrazione di mutui, o altre forme di indebitamento, in particolare, per quel che qui interessa, finalizzati alla copertura del disavanzo per spese di investimento, di cui alla tipologia 300 "*Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine*" del titolo 6 "*Accensione prestiti*", fino ad un importo massimo di 1.597.446.388,80 euro per l'anno 2017, al contempo prevedendo, in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 50, 3 comma, lett. c) del D.Lgs. n. 118/2011, ad indicare nella apposita nota integrativa le relative modalità di copertura<sup>21</sup>.

Rispetto all'iniziale disposizione autorizzatoria del ricorso al debito per il ripiano di spese di investimento pregresse, quantificata in euro 1.879.564.664,02, le previsioni assestate determinate alla luce delle risultanze della gestione 2016 quantificano in complessivi euro 1.597.446.388,80 euro il disavanzo residuo di che trattasi, al contempo provvedendo ad autorizzarne la copertura mediante ricorso al debito, per l'anno 2017, nel rispetto delle condizioni poste dall'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011, in particolare commi 1 e 6.

La previsione assolve alla funzione autorizzatoria che l'art. 39 attribuisce al bilancio di previsione (e al correlato assestamento), implicitamente rinviando ad un successivo, eventuale atto determinativo dell'Amministrazione che, in conformità alle prescrizioni dell'art. 40, c.2, D.Lgs. n. 118/2011, in concreto dia avvio al detto iter finalizzato alla stipula dei mutui, dando atto della sussistenza delle condizioni normativamente legittimanti il

---

competenza vd., ampiamente, infra, il cap. 2 della Parte I della presente relazione "Il bilancio 2017: costruzione e tenuta degli equilibri" pagg.

<sup>21</sup> Vd. art. 50, comma 3, D.Lgs. n. 118/2011, il quale prevede: "(...)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".

ricorso all'indebitamento (effettività delle esigenze di cassa in relazione ad investimenti pregressi, programmati, già realizzati o da realizzare).

In riferimento a tale funzione “autorizzatoria” della contrazione di mutui a copertura di spese di investimento autorizzate, in sede (propriamente) programmatica con precedenti leggi regionali, non pare potersi escludere che la legge in oggetto rivesta, in fatto, il carattere di legge “formale” e non sostanziale, o , anche, di “legge provvedimento”, nella misura in cui risulta meramente preordinata a dare atto della sussistenza delle condizioni normativamente previste per il ricorso effettivo al mutuo autorizzato con precedenti leggi di bilancio a copertura di spese di investimento ivi programmate e impegnate.

## **1.6 Il Piano degli indicatori finanziari di bilancio**

L'art. 18-*bis*, commi 1 e 2, nonché il successivo articolo 41 del D.Lgs. n. 118/2011 prevedono che, al fine di consentire la comparazione dei bilanci, le Regioni adottino un sistema di indicatori semplici, denominato “*Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*” misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni.

Ai sensi del comma 2, in particolare, le Regioni, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, presentano il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, provvedendo a divulgarlo anche attraverso il sito internet istituzionale.

Il successivo articolo 41, poi, prevede che, nel termine di 30 giorni dall'approvazione del rendiconto, la Regione presenti al Consiglio un documento denominato “*Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*”.

L'inclusione tra gli strumenti della programmazione del detto documento è poi prevista dal paragrafo 11 del principio contabile applicato concernente la programmazione, di cui all'Allegato n. 4/1.

Il successivo articolo 41 ha poi previsto che il sistema comune di indicatori di risultato delle Regioni sia definito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che l'adozione da

parte delle Regioni di tale strumento diventi obbligatorio a decorrere dall'anno successivo a quello di emanazione del predetto decreto.

Il decreto ministeriale previsto dall'art. 18-bis, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011, è stato emanato in data 9 dicembre 2015, prevedendo (al comma 5 dell'articolo unico) che le prime applicazioni delle disposizioni del DM fossero da riferirsi al bilancio di previsione 2017-2019.

Con deliberazione di Giunta regionale 30 gennaio 2017, n. 29, l'Amministrazione regionale ha provveduto ad adottare e a trasmettere al Consiglio regionale, ai sensi dei richiamati articoli 18-bis e 41 del D.Lgs. n. 118/2011, il Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio con riferimento al bilancio di previsione 2017- 2019 di cui alla legge regionale 31 dicembre 2016, n. 18, nonché a darne pubblicità sul proprio sito web istituzionale.

La Regione ha altresì attestato di aver trasmesso il detto Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, in data 31/01/2017, alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e), del decreto attuativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 maggio 2016.

La Sezione, nel prendere atto della formale osservanza da parte dell'Ente regionale dei precetti normativi soprarichiamati, si riserva di valutare *funditus* il grado di efficacia effettivamente conseguito dal documento in oggetto quale utile ausilio preordinato a consentire all'Ente, sulla base dalle informazioni e degli elementi conoscitivi e comparativi dal medesimo recati, i livelli effettivi di efficienza della programmazione finanziaria regionale.



## **2 IL BILANCIO 2017: COSTRUZIONE E TENUTA DEGLI EQUILIBRI**

### **2.1 Premessa**

L'articolo 40 del D.Lgs. n. 118/2011 dispone che *“Per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione, è deliberato in pareggio finanziario, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo cassa finale non negativo (...)”*.

Il principio generale n. 15 dell'equilibrio di bilancio di cui all'Allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011 (previsto dall'articolo 3, comma 1, e recante i “Principi generali o postulati”), inoltre, prevede che *“Il sistema normativo in materia di contabilità pubblica, introdotto con il Decreto legislativo n. 118/2011, pone come vincolo del bilancio di previsione il pareggio finanziario. L'osservanza di tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa”*.

Il detto principio del pareggio finanziario non è stato ritenuto sufficiente a soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni Pubblica Amministrazione, comportando anche la corretta applicazione 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 modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei relativi risultati complessivi, che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

Conformemente a quanto previsto dalla disciplina soprarichiamata, si è 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, in fase previsionale e in sede di assestamento, verificando poi il mantenimento del principio dell'equilibrio fino alla fase della rendicontazione, analizzando anche i dati e le risultanze desumibili dalla lettura dei prospetti relativi ai cc.dd. *“equilibri intermedi”*.

## 2.2 Il ciclo della gestione e la verifica del mantenimento degli equilibri: dati previsionali, dati assestati, dati a consuntivo

Per le finalità illustrate in premessa, si è proceduto a elaborare un prospetto unitario che espone, in sequenza, i dati presenti nel “Quadro generale riassuntivo”- Allegato 6” alla legge regionale 31 dicembre 2016, n. 18 “*Bilancio di previsione finanziario*; nell’ “Allegato A prospetto n.1” della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 13 “*Assestamento delle previsioni di bilancio 2017-2019*”; nonché, a consuntivo, nell’Allegato n. 10 alla proposta di legge regionale recante “Rendiconto generale e.f. 2017” nei due prospetti del “*Quadro generale riassuntivo*” e degli “*Equilibri di bilancio*”<sup>22</sup>.<sup>23</sup>

Di seguito il detto prospetto:

<sup>22</sup> Tale prospetto, ai sensi delle previsioni del D.M. 11 agosto 2017, è previsto solo per le Regioni.

<sup>23</sup> Per comodità espositiva si riporta in nota un prospetto riproduttivo del risultato di amministrazione relativo al rendiconto per l’e.f. 2016, dai cui dati procede la verifica di cui in parte narrativa.

Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2016 parificato

(In euro)	
<b>Fondo cassa al 31 dicembre 2016</b>	<b>567.701.417,00</b>
Residui attivi	3.711.099.649,25
Residui passivi	4.599.967.184,53
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	228.674.345,73
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	466.520.018,30
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016</b>	<b>(A) -1.016.360.482,31</b>
<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016	68.303.881,92
Accantonamento residui perenti al 31/12/2016	605.000.000,00
Fondo anticipazioni di liquidità 31/12/2016	7.547.429.437,10
Fondo perdite società partecipate	102.014,00
Altri accantonamenti	25.000.000,00
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>8.245.835.333,02</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da trasferimenti	472.256.243,22
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>472.256.243,22</b>
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE/DISAVANZO (E=A-B-C)</b>	<b>-9.734.452.058,55</b>
<b>Disavanzo al netto del Fondo anticipazioni di liquidità</b>	<b>-2.187.022.621,45</b>

**Tab. n. 1 - Quadro generale riassuntivo - Previsioni iniziali, previsioni assestate, dati a consuntivo (impegni e pagamenti) - Anno 2017**

ENTRATE	Previsioni di competenza		Accertamenti	Incassi	SPESE	Previsioni di competenza		Impegni	Pagamenti
	Iniziali	Assestate				Iniziali	Assestate		
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio				567.701.417,00					
Utilizzo avanzo presunto/avanzo di amministrazione	7.619.080.104,86	8.718.091.576,24	8.718.091.576,24		Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	1.629.492.941,31	1.597.446.388,80	1.597.446.388,80	
- di cui utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	7.547.429.437,10	7.547.429.437,10	7.547.429.437,10		Ripiano annuale del disavanzo derivante dall'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità	171.614.352,36	171.614.352,36	171.614.352,36	
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	694.605.863,55	695.194.364,03	228.674.345,73		Ripiano annuale del disavanzo da ripianare ai sensi dell'art. 9, c.5, D.L. 78/2015	65.508.470,30	65.508.470,30	65.508.470,30	
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale			466.520.018,30						
<b>TITOLO 1:</b> Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	14.546.019.067,16	14.375.382.472,61	14.027.429.434,41	13.988.339.814,22	<b>TITOLO 1:</b> Spese correnti	15.507.187.823,87	16.167.776.198,19	14.930.084.052,70	15.050.327.207,83
					<b>Fondo pluriennale vincolato di parte corrente</b>	<i>2.512.000,00</i>	<i>185.287.118,32</i>	<b>185.287.118,32</b>	
<b>TITOLO 2:</b> Trasferimenti correnti	1.036.721.162,83	1.377.730.637,97	1.228.791.482,13	970.782.433,64					
<b>TITOLO 3:</b> Entrate extratributarie	329.589.603,93	388.547.321,15	239.157.055,70	238.183.622,24	<b>TITOLO 2:</b> Spese in conto capitale	1.573.735.962,55	2.218.648.168,49	522.105.069,16	512.679.948,29
<b>TITOLO 4:</b> Entrate in conto capitale	812.015.404,61	856.865.240,40	178.447.366,32	124.752.746,95	<b>Fondo pluriennale vincolato in c/capitale</b>	<i>4.000.000,00</i>	<i>542.540.689,42</i>	<b>542.540.689,42</b>	
					<b>TITOLO 3:</b> Spese per incremento attività finanziarie	32.809.889,21	172.364.387,18	83.888.532,74	84.656.201,74
<b>TITOLO 5:</b> Entrate da riduzione di attività finanziarie	49.434.611,21	338.584.001,18	316.186.942,55	207.320.552,95					
<b>Totale entrate finali</b>	<b>16.773.779.849,74</b>	<b>17.337.109.673,31</b>	<b>15.990.012.281,11</b>	<b>15.529.379.170,00</b>	<b>Totale spese finali</b>	<b>17.113.733.675,63</b>	<b>18.558.788.753,86</b>	<b>16.263.905.462,34</b>	<b>15.647.663.357,86</b>
<b>TITOLO 6:</b> Accensione Prestiti	1.879.564.664,02	2.316.518.111,51	1.219.071.722,71	1.219.071.722,71	<b>TITOLO 4:</b> Rimborso prestiti	7.986.681.042,57	8.673.555.759,77	8.352.950.883,36	977.132.074,92
					- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	<i>7.375.815.084,74</i>	<i>7.375.815.084,74</i>	<i>7.375.815.084,74</i>	
<b>TITOLO 7:</b> Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.454.601.906,72	1.854.601.906,72	1.543.859.429,50	1.543.859.429,50	<b>TITOLO 5:</b> Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.454.601.906,72	1.854.601.906,72	1.543.859.429,50	1.543.859.429,50
<b>TITOLO 9:</b> Entrate per conto terzi e partite di giro	7.335.433.200,12	7.784.296.339,64	5.382.731.560,42	5.351.113.740,75	<b>TITOLO 7:</b> Spese per conto terzi e partite di giro	7.335.433.200,12	7.784.296.339,64	5.382.731.560,42	5.275.115.850,14
<b>Totale entrate dell'esercizio</b>	<b>27.443.379.620,60</b>	<b>29.292.526.031,18</b>	<b>24.135.674.993,74</b>	<b>23.643.424.062,96</b>	<b>Totale spese dell'esercizio</b>	<b>33.890.449.825,04</b>	<b>36.871.242.759,99</b>	<b>31.543.447.335,62</b>	<b>23.443.770.712,42</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO DELLE ENTRATE</b>	<b>35.757.065.589,01</b>	<b>38.705.811.971,45</b>	<b>33.548.960.934,01</b>	<b>24.211.125.479,96</b>	<b>TOTALE COMPLESSIVO DELLE SPESE</b>	<b>35.757.065.589,01</b>	<b>38.705.811.971,45</b>	<b>33.378.016.547,08</b>	<b>23.443.770.712,42</b>
<b>DISAVANZO DELL'ESERCIZIO</b>					<b>AVANZO DI COMPETENZA/FONDO DI CASSA</b>			<b>170.944.386,93</b>	<b>767.354.767,54</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>			<b>33.548.960.934,01</b>	<b>24.211.125.479,96</b>	<b>TOTALE A PAREGGIO</b>			<b>33.548.960.934,01</b>	<b>24.211.125.479,96</b>

Elaborazione della Sezione sui dati da legge di bilancio, legge di assestamento, proposta di rendiconto

Il disavanzo di amministrazione risulta esposto distintamente per le tre tipologie di disavanzi gravanti sul bilancio regionale: 1) disavanzo correlato a spese pregresse di parte capitale (*id est*, disavanzo da mutui autorizzati e da contrarre), contabilizzato in sede previsionale in euro 1.629.492.941,31. In sede istruttoria è stata verificata la coincidenza del detto importo con il dato contabilizzato nell'allegato alla legge di bilancio n. 18/2016 "Elenco 5 - Spese di investimento finanziate con il ricorso al debito per Missioni e programmi Legge di bilancio", capitolo di spesa 000008<sup>24</sup>.

Le previsioni assestate di tale tipologia di disavanzo riportano il dato di euro 1.597.446.388,80, coincidente con l'importo impegnato.

La seconda voce di disavanzo riporta il ripiano annuale del disavanzo derivante dall'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità, pari a euro 171.614.352,36 (previsioni iniziali, assestate e impegni), corrispondente al rimborso effettuato nell'anno 2016 della quota capitale delle rate di ammortamento riferite alle anticipazioni di liquidità contratte nel 2013 e nel 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 700, lettera a), della l. n. 208/2015.

Sempre in parte "Spesa", al titolo 4 "Rimborso prestiti", è riportato l'importo di euro 7.375.815.084,74, nelle previsioni iniziali, assestate e impegni a consuntivo, che costituisce il residuo Fondo di accantonamento per anticipazioni di liquidità esposto nel rendiconto e che, sommato al ripiano annuale di euro 171.614.352,36 euro, pareggia in entrata il dato esposto come componente della voce "Utilizzo avanzo presunto/avanzo di amministrazione".

La terza voce di disavanzo espone il ripiano annuale del disavanzo di parte corrente ammesso a decennalizzazione ai sensi dell'art. 9, comma 5, D.L. n. 78/2015.

Ad una prima, sommaria analisi, le previsioni assestate e gli impegni risultanti a consuntivo coincidono.

Sulle voci di ripiano pare utile osservare, con riguardo, intanto, al ripiano annuale del disavanzo pregresso di parte corrente, che esso è ottenuto attraverso un risparmio di spesa, ovvero una mancata spesa, il cui effetto, nella costruzione del bilancio di previsione, viene

---

<sup>24</sup> Al detto capitolo di spesa il totale complessivo, pari a euro 1.879.564.664,02, si compone, oltre che del riferito importo di euro 1.629.564.664,02, dell'ulteriore importo di euro 250.000.000,00, corrispondente al mutuo per nuove spese di investimento parimenti autorizzato con la legge di bilancio.

ottenuto attraverso la contabilizzazione, tra gli impegni di parte corrente, di impegno di analogo importo.

Ciò comporta che il totale delle spese effettivamente realizzabili nel corso della gestione dovrà scontare, in diminuzione, il relativo *tantundem*.

Diverso il caso della rata di ammortamento a valere sul Fondo di accantonamento per le anticipazioni di liquidità contratte iscritto in entrata, trattandosi di una spesa effettiva, da impegnare e pagare, con relativa verifica a consuntivo ed enucleazione dalla totalità delle spese effettivamente sostenute.

Sul versante delle entrate risulta riportato il fondo cassa finale esposto nel risultato di amministrazione 2016, pari a euro 567.701.417,00.

Alla seconda voce, rubricata “*Utilizzo avanzo presunto/avanzo di amministrazione*”, le previsioni iniziali recano un importo pari a euro 7.619.080.104,86, che si compone, per euro 7.547.429437,10, del residuo “Fondo di accantonamento per anticipazioni di liquidità” iscritto in entrata del bilancio 2017 e pari al Fondo di accantonamento contabilizzato tra le quote accantonate del risultato di amministrazione 2016.

Il dato assestato, pari a 8.718.091.576,24, risulta corrispondere all'importo del Fondo di accantonamento per anticipazioni di liquidità definito nella parte B) del risultato di amministrazione 2016 aumentato delle quote vincolate (per euro 698.405.882) e accantonate (per euro 472.256.243,22) ivi valorizzate, per un importo pari a euro 1.170.662.125,14.

Al riguardo, si osserva, in via preliminare, che la costruzione del bilancio, *in parte qua*, seppur riprodotiva della nomenclatura prevista dal Decreto ministeriale *ratione temporis* vigente, non espone in dettaglio entrambe le componenti della voce considerata. Nel formulare rilievo all'Amministrazione, se ne richiama l'attenzione affinché, nei cicli futuri di bilancio, si conformi al detto rilievo, tanto più, come nel caso in esame, allorché le poste contabilizzate si sostanzino in altrettante partite previste a copertura di disavanzi sostanziali già accertati.

Per ciò stesso, su un piano sostanziale e di rilevanza finanziaria, entrambi i dati, ovvero sia quello relativo al residuo Fondo di accantonamento che quello relativo al totale delle

quote accantonate e vincolate, costituiscono voci di disavanzo accertate nel risultato di amministrazione 2016, e come tali vengono esposte nel bilancio 2017, acquisendo, al di là della mera rappresentazione contabile pedissequa agli schemi di bilancio, la valenza finanziaria di disavanzi che il bilancio regionale deve ripianare, ove consentito, secondo le rispettive regole di ripiano pluriennalizzato.

Il Fondo pluriennale vincolato<sup>25</sup> è stato determinato in euro 694.605.863,55 in sede previsionale.

Dai documenti analitici allegati al bilancio esso risulta suddiviso, quanto a euro 290.908.422,10 euro in spese correnti e, quanto ai residuali euro 403.697.441,45 per spese in conto capitale. Tale fondo consente di finanziare spese correnti e in conto capitale esigibili nell'anno 2017 per un importo pari a euro 688.093.863,55, rinviando agli esercizi successivi spese per euro 6.512.000,00.

Dal lato spesa, il Fondo pluriennale attivato è pari a euro 6.152.000,00, di cui 2.512.000,00 relativi alla parte corrente ed euro 4.000.000,00 di parte capitale<sup>26</sup>.

Le previsioni assestate espongono un importo definitivo del detto Fondo pari a euro 695.194.364,02.

Passando a considerare le entrate correnti, al Titolo 1 lo scostamento tra le previsioni iniziali, per un importo di euro 14.546.019.067,16, e le previsioni assestate, che registrano un

---

<sup>25</sup> Il Fondo pluriennale vincolato è costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'Ente già impegnate, ma con esigibilità in esercizi successivi rispetto all'esercizio in cui viene accertata l'entrata. Il Fondo, pertanto, è un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello di riferimento. In merito all'analisi della consistenza del detto Fondo e alle relative movimentazioni anche in esito alle operazioni di reimputazione dei residui vedasi *infra*, Parte II, cap.3, par. 3.1.1 e par. 3.1.2 della presente Relazione

<sup>26</sup> In senso conforme vd. Parere dell'Organo di revisione sulla proposta di bilancio di previsione 2017-2019 – Relazione al bilancio di previsione, reso ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. f) D.Lgs. n. 123/2011 e dell'art. 2, comma 8, lett. a) della L.R. 18/2012, in data 20 dicembre 2016.

importo di euro 14.375.382.472,61, è pari, in termini assoluti, a euro -170.636.594,55 e, in termini percentuali al – 1,17%.

Per i trasferimenti correnti iscritti al Titolo 2 lo scostamento tra le previsioni iniziali, di euro 1.036.721.162,83 e le previsioni assestate, di euro 1.377.730.637,97, è pari, in termini assoluti, a euro + 341.009.475,14 e, in termini percentuali, al 32,89%.

Quanto alle entrate extratributarie, esser registrano, tra le previsioni iniziali (pari ad euro 329.589.603,93) e quelle assestate (pari ad euro 388.547.321,15), uno scostamento in termini assoluti, quantificato in euro 58.957.717,22, e in termini percentuali, pari al 17,89%.

Per le entrate in conto capitale iscritte al Titolo 4 lo scostamento tra le previsioni iniziali, il cui valore è di euro 812.015.404,61 e le previsioni assestate, di valore pari a euro 856.865.240,40, ammonta, in termini assoluti, a euro 44.849.835,79 e, in termini percentuali, al 5,52%.

Per le entrate da riduzione di attività finanziarie, iscritte al Titolo 5, lo scostamento tra le previsioni iniziali, contabilizzate in complessivi euro 49.434.611,21, e le previsioni assestate, contabilizzate in complessivi euro 338.584.001,18, è pari, in termini assoluti, a euro 289.149.389,97 e, in termini percentuali, al 584,91%.

Di rilievo la lettura dei dati contabili che si commentano relativamente alla voce “*Accensione prestiti*” del titolo 6 delle entrate, in cui risulta contabilizzato, in sede previsionale, l’importo di euro 1.879.564.664,02, di cui euro 1.629.492.941,31 corrispondente al disavanzo determinato dal debito autorizzato in precedenti esercizi finanziari e da contrarre. La verifica contabile si è, in sede istruttoria, spostata a verificare la coincidenza del detto importo con l’importo del mutuo contraibile, a copertura di spese di parte capitale pregresse, nel bilancio di previsione (L.R. n. 18/2016, art. 3). Il dato contabile di che trattasi è stato riscontrato coincidente con quello esposto, in parte spesa, come prima tra tutte le voci

di spesa, e il differenziale, pari a euro 250 milioni, coincidente con l'indebitamento autorizzato dalla medesima legge di bilancio.

L'importo coincide con il disavanzo contabilizzato nell'elenco 5 allegato al bilancio. In sede di rendiconto 2016 il detto disavanzo risulta definito in euro 1.597.446.388,80.

La Regione ha effettivamente acceso prestiti per complessivi euro 1.219.071.722,71 (dato accertato), di cui:

- euro 500 milioni con il prestito stipulato con Cassa Depositi e Prestiti ai sensi dell'art. 40, comma 2, D.Lgs. n. 118/2011 a ripiano del detto disavanzo per far fronte a effettive esigenze di cassa;
- euro 250 milioni a titolo di indebitamento per nuove spese di indebitamento;
- euro 469 milioni a titolo di ricorso al mercato finanziario (emissione di titoli obbligazionari) connessi all'operazione di ristrutturazione del debito San.Im.<sup>27</sup>

Al titolo 7 “*Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere*”, secondo quanto previsto dall'art. 69 D.Lgs. n. 118/2011, risultano accertamenti e riscossioni pari ad euro 1.543.859.429,50 e corrispondenti impegni e pagamenti per euro 1.543.859.429,50<sup>28</sup>.

In sede istruttoria sono stati riscontrati scostamenti significativi dei dati contabili in fase previsionale, in assestamento e a consuntivo rispetto alle seguenti poste di bilancio:

- 1) Fondo pluriennale vincolato in entrata;
- 2) entrate del titolo 4 (previsionale, assestato, accertamenti e incassi);
- 3) entrate del titolo 5 (previsionale, assestato, accertamenti e incassi);
- 4) entrate del titolo 6 (relativamente alla composizione del dato assestato della voce “accensione prestiti”);
- 5) dati previsionali assestati e accertati del titolo 7 “*Anticipazioni da istituto tesoriere*”.

Sempre con riguardo alle anticipazioni, sono stati richiesti elementi probatori preordinati a consentire la verifica circa la compiuta conformazione delle scritture contabili

---

<sup>27</sup> Sul punto, vd. infra Parte III, cap. 3, par 2.3

<sup>28</sup> Vd. in particolare l'art. 69, comma 9, D.Lgs. n. 118/2011, il quale prevede che “*Le Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza del titolo “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”. Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte*”.

e del sottostante *iter* contabile posto in essere dall'Amministrazione al disposto di cui all'art. 69, commi da 6 a 11, del D.Lgs. n. 118/2011.

Recitano, in particolare, le dette disposizioni: “6. *Le modalità per l'espletamento del servizio di tesoreria devono essere coerenti con le disposizioni sulla tesoreria unica di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni, e relativi decreti attuativi.*

7. *Il servizio di tesoreria può essere gestito con modalità e criteri informatici e con l'uso di ordinativi di pagamento e di riscossione informatici in luogo di quelli cartacei le cui evidenze informatiche valgono ai fini della rendicontazione.*

8. *Gli incassi effettuati dal tesoriere mediante i servizi elettronici interbancari danno luogo al rilascio di quietanza o evidenza bancaria ad effetto liberatorio per il debitore.*

9. *Le Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa". Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte. La convenzione di tesoreria di cui al comma 1 può prevedere un limite più basso. L'importo dell'anticipazione specificata in convenzione è da ritenersi vincolante sia per la regione che per l'istituto tesoriere.*

9-bis. *Gli enti pubblici strumentali delle regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente il 10 per cento*

*dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza derivanti dai trasferimenti correnti a qualunque titolo dovuti dalla regione.*

*10. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione.*

*11. La regione registra le operazioni di anticipazione e i relativi rimborsi secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria allegato al presente decreto.”*

L'Amministrazione ha controdedotto, fornendo i seguenti elementi conoscitivi a fini valutativi:

- 1) con riguardo allo scostamento del Fondo pluriennale vincolato in entrata tra i dati del bilancio di previsione e i dati assestati, ha riferito il detto scostamento all'incidenza, sulla determinazione del valore finale del fondo pluriennale vincolato, del complesso e non preventivabile in sede previsionale esito della molteplicità delle operazioni contabili (impegni, liquidazioni, etc.) poste in essere tra la data di redazione del bilancio sino alla chiusura dell'esercizio finanziario ed alla connessa operazione di riaccertamento ordinario dei residui, all'esito della quale soltanto ha proceduto a definitivamente accertarlo, con correlata variazione di bilancio. Si rileva in ogni caso che lo scostamento tra le previsioni di stima e il dato assestato, pari a euro 588.500,48 (695.194.364,03 – 694.605.863,55), presenta uno scarto percentuale di non ridotte dimensioni finanziarie e contabili.
- 2) Con riguardo allo scostamento delle entrate del Titolo IV tra i dati del bilancio di previsione e i dati assestati, lo stesso è stato dall'Amministrazione riferito alla contabilizzazione, in bilancio, di sopravvenute assegnazioni vincolate in conto capitale. Invece, lo scostamento tra lo stanziamento assestato (euro 856.865.240,40) e le somme accertate (euro 178.447.366,32) è stato motivato dall'Amministrazione:
  - a) quanto a euro 158.209.864,73 in riferimento alle risorse relative alla quota UE e Stato del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), in quanto i relativi accertamenti sono

stati cancellati con la deliberazione di Giunta regionale n. 181/2018, concernente il riaccertamento dei residui, e reimputati, contestualmente, nell'annualità 2018;

b) a euro 251.219.035,55 in riferimento alla quota statale del Fondo investimenti nel settore dell'edilizia sanitaria, di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988, terza fase;

c) a complessivi euro 99.365.525,97 in riferimento ad altre assegnazioni vincolate per le quali si è proceduto, in sede di riaccertamento ordinario dei residui,<sup>29</sup> alla cancellazione degli accertamenti ed alla contestuale reimputazione degli stessi nell'annualità 2018;

d) a euro 160.013.608,56 in riferimento all'importo previsto relativo alle dismissioni patrimoniali immobiliari.

Lo scostamento tra quanto accertato (euro 178.447.366,32) e quanto incassato (euro 124.752.746,95) è stato riferito dall'Ente principalmente alle risorse relative alla quota UE e Stato del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che vengono incassate solo a seguito della rendicontazione della spesa.

3) Scostamento delle entrate del Titolo V. Lo scostamento dello stanziamento delle entrate del titolo V del bilancio 2017, tra i dati del bilancio di previsione e i dati assestati, è stato riferito dall'Amministrazione all'iscrizione in bilancio, mediante apposite variazioni, di nuove partite contabili, tra cui le principali sono:

a) euro 148.344.892,00 relativi alle entrate dei proventi derivanti dall'estinzione dei contratti derivati in relazione all'operazione di ristrutturazione San.Im.;

b) euro 77.488.957,74 relativi alle entrate derivanti dall'operazione di compensazione crediti vantati da COTRAL S.P.A. verso ATAC S.P.A.

Per quanto riguarda, invece, il differenziale tra l'importo complessivo dell'accertamento del titolo V (euro 316.186.942,55) rispetto all'importo dello

---

<sup>29</sup> Cfr. deliberazione di Giunta regionale 10 aprile 2018, n. 181, concernente "Riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modificazioni".

stanziamento assestato (euro 338.584.001,18), esso è stato riferito, principalmente, alle seguenti motivazioni:

- a) l'accertamento di euro 77.488.957,74, relativo alla predetta compensazione COTRAL S.p.A. verso ATAC S.p.A., è stato cancellato con la D.G.R. n. 181/2018 di riaccertamento dei residui ed è stato, contestualmente, reimputato all'annualità 2018;
- b) a fronte di uno stanziamento assestato di euro 30.000.000,00 relativo alle dismissioni patrimoniali mobiliari, è stato realizzato un accertamento di importo complessivo pari ad euro 48.505.000,00;
- c) a fronte di uno stanziamento di euro 13.960.927,00 relativo all'operazione di surrogazione dei crediti di COTRAL S.p.A. verso ATAC S.p.A. è stato realizzato un accertamento complessivo pari ad euro 55.448.517,81.

Infine, in relazione allo scostamento tra l'accertamento complessivo del titolo V rispetto all'incasso, esso è dovuto, principalmente, alla circostanza che rispetto all'accertamento di euro 55.448.517,81 dell'operazione di surrogazione dei crediti di COTRAL S.p.A. vs ATAC S.P.A. l'incasso è stato di euro 9.307.284,69.

4) **Composizione del Titolo VI.** La composizione dello stanziamento assestato del titolo VI (accensione prestiti), pari ad euro 2.316.518.111,51, è di seguito rappresentata:

- a) euro 1.597.446.388,80 relativi all'importo del mutuo a copertura del disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto, come risultante dal rendiconto 2016;
- b) euro 250.071.722,71 relativi al nuovo mutuo per la realizzazione di investimenti; c) euro 469.000.000,00 riferiti all'emissione del nuovo BOND relativo all'operazione di ristrutturazione SAN.IM.

5) **Scostamento tra dati previsionali e quelli assestati e accertati del titolo 7 "Anticipazioni da istituto tesoriere".**

L'Amministrazione ha controdedotto nei termini di seguito riportati: *“La contabilizzazione dell'anticipazione di tesoreria è effettuata attraverso l'utilizzo di due capitoli, uno in entrata e uno in uscita, tra loro correlati, rispettivamente il 521801 (unico capitolo di entrata del titolo 7 “Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere”) e il T19544*

*(unico capitolo di uscita del titolo 5 “Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere”). Con il bilancio di previsione 2017-2019 (L.R. n. 18 del 31 dicembre 2016), lo stanziamento, per la competenza e la cassa dell’anno 2017, del capitolo di entrata 521801 è stato pari al 10% delle entrate stanziato nel titolo 1, pari ad euro 14.546.019.067,16, e quindi pari ad euro 1.454.601.906,72, secondo quanto stabilito all’art. 69, comma 9, del D.Lgs. n. 118/2011. Anche sul correlato capitolo di uscita T19544 è stato inizialmente stanziato il medesimo importo, pari ad euro 1.454.601.906,72.*

*I due capitoli menzionati sono dedicati a registrare i movimenti finanziari transitori in entrata dal tesoriere (fase di utilizzo dell’anticipazione) e in uscita verso il tesoriere (fase della restituzione dell’anticipazione). La sola misura dell’utilizzo degli stanziamenti dei due correlati capitoli non dà evidenza di una eventuale inosservanza del disposto di cui all’art. 69, comma 9, del D.Lgs. n. 118/2011.*

*Infatti, come già indicato sopra, l’utilizzo degli stanziamenti è soprattutto correlato alle movimentazioni che si susseguono nel corso d’anno sia nella fase in entrata - che determina l’assunzione di un accertamento e di una corrispondente reversale a regolarizzazione dell’entrata che ha anticipato il tesoriere – che nella fase di uscita – che determina l’assunzione di un impegno e di un corrispondente mandato per restituire al tesoriere l’anticipazione temporaneamente concessa.*

*Quanto asserito risulta ancora più chiaro da un esame puntuale delle movimentazioni in entrata e in uscita avvenute nel corso del 2017 sui capitoli in parola, di cui ai due file in excel allegati. Infatti, dal file relativo all’utilizzo dell’anticipazione di tesoreria si evince che l’importo maggiore utilizzato transitoriamente in entrata è stato pari ad euro 578.714.494,29, ben al di sotto, quindi, del limite massimo consentito ai sensi del richiamato art. 69, comma 9, pari ad euro 1.454.601.906,72. In prossimità della fine dell’esercizio 2017, rilevato che i frequenti movimenti finanziari transitori in entrata e in uscita avevano intaccato la quasi totalità dello stanziamento sul capitolo di entrata 521801 e sul corrispondente capitolo di uscita T19544, è stato ritenuto opportuno, ancorché non obbligatorio ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011, effettuare una variazione di bilancio incrementativa, di competenza e di cassa, operata sui due capitoli, pari a 400 milioni di*

euro, avvenuta con determinazione dirigenziale n. G18432 del 22 dicembre 2017. Pertanto, alla fine dell'esercizio 2017:

- lo stanziamento del capitolo di entrata 521801 risulta pari ad euro 1.854.601.906,72, sul quale sono stati accertati e riscossi euro 1.543.859.429,50;
- lo stanziamento del capitolo di uscita T19544 risulta pari ad euro 1.854.601.906,72, sul quale sono stati impegnati e pagati euro 1.543.859.429,50.

*La coincidenza, al 31 dicembre 2017, tra gli importi accertati e riscossi sul capitolo 521801 e gli importi impegnati e pagati sul capitolo T19544, evidenzia che l'anticipazione è stata estinta nel corso del 2017, in conformità a quanto disposto dall'ultimo periodo dell'art. 69, comma 9, del D.Lgs. n. 118/2011".*

Preso atto di quanto controdedotto dall'Amministrazione, si osserva che il puntuale dettato normativo posto dal richiamato comma 9 impone l'osservanza del limite percentuale ivi previsto (il 10% del totale delle "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa") non solo in sede di stanziamenti iniziali, ma anche durante la gestione.

L'osservanza della seconda regola posta dalla disciplina normativa (l'estinzione entro l'esercizio finanziario di riferimento delle anticipazioni effettuate) posta, all'evidenza, a tutela dell'integrità del bilancio, è, infatti, preordinata a tenere indenne il bilancio dagli oneri passivi del servizio del debito, finalità alla quale concorre, in prima battuta, e senza carattere di alternatività, l'osservanza del limite percentuale parimenti posto dalla disciplina in commento.

## **2.3 La verifica degli equilibri della gestione di competenza**

Il rilievo anche costituzionale delle problematiche relative agli equilibri di bilancio sconta l'approccio di una pluralità di normative, a partire dal D.Lgs. 118/2011, la cui normativa è preordinata alla necessaria emersione dei disavanzi effettivi gravanti sui bilanci degli Enti territoriali e a preordinare una pluralità di fondi a tutela.

Ulteriori, specifiche, normative, con carattere di specialità, sono orientate a consentire una modulazione nel tempo del ripiano dei disavanzi.

Particolare approfondimento meritano le componenti accantonate e le componenti vincolate, queste ultime già considerate anche prima del D.Lgs. 118/2011 nelle sedi più avvertite laddove si evidenziavano tali problematiche osservando che pure in presenza di un saldo contabile positivo, questo potesse già essere astretto da vincoli che vanno necessariamente rispettati, significando nella sostanza un effetto - insieme - di adeguata visibilità dei vincoli e di rideterminazione “*in pejus*” della situazione emergente dallo stesso risultato di amministrazione rendicontato.

Tali profili ridondano sulla specifica tematica concernente l’applicazione e l’utilizzo di avanzo contabile, tematica affrontata dalla recente giurisprudenza della Corte dei conti in tema di controllo sui bilanci. In tali indirizzi ermeneutici vengono affermati principi generali in base ai quali in ipotesi di disavanzo le quote vincolate del risultato di amministrazione sono esse stesse un debito da onorare e non una fonte di copertura nelle disponibilità dell’Amministrazione<sup>30</sup>.

In questo senso il D.Lgs. 118/2011, agli articoli 40 e 42, commi 8 e 9, ha codificato tale composizione articolata, lasciando peraltro aperti ulteriori profili di inquadramento sistematico ed anche operativo quanto alla costruzione ed alla verifica degli equilibri.

Infatti, la normativa che qui si commenta, ed in particolare l’art. 42, comma 8, relativo all’utilizzazione di quote del risultato di amministrazione, lascia all’Ente interessato l’onere di una corretta attuazione, nel quadro dei principi sopra richiamati, emergendo profili di non coerente linearità tra il reperimento di risorse e gli impegni assunti per partite vincolate per un verso, e, per l’altro, tra tipologia di disavanzo prodotto e correlativa modalità di ripiano, soprattutto sotto il profilo temporale.

---

<sup>30</sup> Cfr. Corte cost. ,sentt.n. 70/2012 e 89/2017

## **2.4 Equilibri intermedi: la verifica del conseguimento degli equilibri e degli obiettivi della gestione di competenza**

Alla luce del quadro ordinamentale delineato nel precedente paragrafo, nonché in linea e in continuità con gli approfondimenti già condotti in occasione dell'analisi delle risultanze del rendiconto 2016<sup>31</sup>, la Sezione è nuovamente tornata ad analizzare le rappresentazioni contabili evidenziate nei prospetti di che trattasi.

Si è poi proceduto a ulteriori, successive rielaborazioni mirate a valorizzare, tra i dati contabili esposti, esclusivamente quelli significativi ai fini di una valutazione degli effetti ed esiti della gestione di competenza, sostanzialmente riconducendoli alle sole categorie contabili degli accertamenti, sul versante delle entrate, e degli impegni, sul versante della spesa.

E' stato altresì verificato, in sede istruttoria, che a tali rielaborazioni ha atteso anche l'Amministrazione<sup>32</sup>, secondo gli indirizzi già formulati dalla Sezione in sede di parifica del rendiconto 2016.

Di seguito si riporta un prospetto riproduttivo dell'Allegato n. 10 alla proposta di rendiconto:

---

<sup>31</sup> Cfr. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del rendiconto per l'esercizio finanziario 2016, I vol, pagg.112 e ss.

<sup>32</sup> Vd. Relazione sulla gestione al "*Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2017*", pagg. 38 e ss.

**Tab. n. 2 - Equilibri di bilancio 2017 (Allegato n. 10 della proposta di rendiconto)**

Equilibri di bilancio		Competenza (accertamenti e impegni imputati all'esercizio) 2017
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	601.641.963,77
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente <sup>(1)</sup>	(-)	65.508.470,30
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	228.674.345,73
Entrate titoli 1-2-3	(+)	15.495.377.972,24
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(+)	-
Entrate titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	469.000.000,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	148.344.892,00
Spese correnti	(-)	14.930.084.052,70
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	185.287.118,32
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) <sup>(5)</sup>	(-)	-
Rimborso prestiti	(-)	977.135.798,62
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		661.322.840,50
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>785.023.733,80</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	569.020.175,37
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	466.520.018,30
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	178.447.366,32
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	48.505.000,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	1.219.071.722,71
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(-)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	148.344.892,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	469.000.000,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Spese in conto capitale	(-)	522.105.069,16
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	542.540.689,42
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	20.000.000,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	1.597.446.388,80
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) <sup>(5)</sup>	(+)	203.793.409,81
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-614.079.346,87</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie <sup>(6)</sup>	(+)	-
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	316.186.942,55
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	83.888.532,74
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	48.505.000,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	20.000.000,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>203.793.409,81</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>170.944.386,93</b>

Gli esiti dell'analisi dei dati e del correlato confronto istruttorio condotto con l'Amministrazione in ordine alle relative grandezze finanziarie sono di seguito analiticamente esposti.

Nella prima riga, riferita all' "*Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso prestiti*" è riportato l'avanzo di amministrazione, vincolato e accantonato, di parte corrente pari ad euro 601.641.963,77, riportato nel risultato di amministrazione per l'anno 2016.

Tale riga è una delle cinque righe i cui relativi importi si differenziano nei tre prospetti riferiti agli equilibri di bilancio che in questa sede si commentano.

Infatti, nel secondo prospetto, in corrispondenza della suddetta riga, è riportato l'importo dell'avanzo di amministrazione di parte corrente, vincolato e accantonato, effettivamente applicato al bilancio 2017, pari ad euro 105.935.422,34, mentre nell'ulteriore prospetto tale riga non è valorizzata, al fine di impostare il procedimento volto a verificare l'effettiva copertura delle spese effettuate su partite vincolate con risorse a carico del bilancio dell'Ente.

La seconda riga del prospetto "*Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente*" riguarda il ripiano annuale del disavanzo di parte corrente ai sensi dell'art. 9, comma 5, del D.L. 78/2015 e s.m.i., pari ad euro 65.508.470,30.

Tale riga è la seconda delle suddette cinque a presentare valori diversi in confronto con i successivi prospetti; essa, infatti, non è valorizzata nelle successive rielaborazioni al fine di consentire i necessari approfondimenti volti a verificare il conseguimento del detto obiettivo-ottenuto attraverso una compressione del volume di spese correnti a carico del bilancio- in considerazione delle risultanze contabili dell'equilibrio finale della gestione di parte corrente del bilancio di competenza.

La terza riga del prospetto, denominata "*Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata*", pari ad euro 228.674.345,73, riguarda il fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata risultante dal prospetto del risultato di amministrazione del rendiconto 2016.

La riga denominata “*Entrate titoli 1-2-3*” rappresenta l’accertamento complessivo delle entrate dei primi tre titoli del bilancio, pari ad euro 15.495.377.972,24.

La voce relativa alle “*Entrate per accensione di prestiti destinate all’estinzione anticipata di prestiti*”, pari ad euro 469.000.000,00, rappresenta il nuovo BOR contratto per l’operazione relativa all’estinzione anticipata di San.Im.

La riga relativa alle “*Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili*”, pari ad euro 148.344.892,00, rappresenta il *mark to market* positivo realizzato in relazione all’operazione di estinzione anticipata di San.Im.

La riga relativa alle “*Spese correnti*”, pari ad euro 14.930.084.052,70, rappresenta gli impegni di parte corrente 2017, ivi compresa la quota di euro 105.935.422,34 riferita alle risorse vincolate e accantonate, inclusa anche nella voce “*Spese correnti*” dei prospetti.

La riga riferita al “*Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)*”, pari ad euro 185.287.118,32, è relativa al fondo pluriennale vincolato di parte corrente risultante dal prospetto del risultato di amministrazione della proposta di rendiconto 2017.

L’importo riferito alla voce “*Rimborso prestiti*”, pari a 977.135.798,62, è relativo al rimborso prestiti, compresa la quota di euro 661.322.840,50 relativa all’operazione San.Im..

L’equilibrio di parte corrente, pari ad euro 785.023.733,80, è di importo decrescente nei successivi, in funzione della mancata o ridotta valorizzazione dell’importo relativo all’avanzo di amministrazione vincolato e accantonato.

Proseguendo l’analisi delle voci che compongono gli equilibri di bilancio, nella parte relativa alla gestione in conto capitale la riga “*Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese di investimento*”, pari ad euro 569.020.175,37, espone l’avanzo di amministrazione, vincolato e accantonato, di parte capitale riportato nel risultato di amministrazione 2016. La somma dell’importo di euro 601.641.963,77 con euro 569.020.175,37, pari a complessivi euro 1.170.662.139,14, è il medesimo importo riportato nel prospetto del risultato di amministrazione 2016, ottenuto sommando la parte accantonata, al netto del Fondo anticipazioni di liquidità, e la parte vincolata.

La voce in commento, riferita all'”*Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese di investimento*” è la terza voce che presenta delle differenze con l'analoga voce degli ulteriori prospetti.

Infatti, nel secondo prospetto di seguito esposto è riportato l'importo effettivamente applicato al bilancio, pari ad euro 33.253.632,67, mentre nel terzo tale riga non è valorizzata, al fine di consentire le necessarie verifiche contabili mirate riscontrare la effettività o meno della relativa copertura con risorse a carico della gestione di competenza dell'Ente.

La seconda riga del prospetto, relativa al “*Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata*”, pari ad euro 466.520.018,30, riguarda il fondo pluriennale vincolato per spese di parte capitale iscritto in entrata, risultante dal prospetto del risultato di amministrazione del rendiconto 2016.

La riga denominata “*Entrate in conto capitale (Titolo 4)*” rappresenta l'accertamento complessivo dell'entrata del Titolo IV del bilancio, pari ad euro 178.447.366,32.

Nella riga seguente, concernente “*Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni*”, pari ad euro 48.505.000,00, è valorizzata, secondo gli elementi conoscitivi appresi nel confronto istruttorio con l'Amministrazione, l'alienazione delle quote azionarie detenute dalla Regione nella società Aeroporti di Roma S.p.A..

Nella riga “*Entrate per accensione di prestiti (titolo 6)*”, pari ad euro 1.219.071.722,71, sono valorizzati i 3 prestiti assunti nel 2017. Tale riga è la quarta che presenta differenze rispetto alla corrispondente riga dei successivi prospetti. In essi, non essendo valorizzato il mutuo di 500 milioni di euro contratto per la copertura dello stock di disavanzo da debito autorizzato e non contratto, l'importo è pari ad euro 719.071.722,71, relativo al mutuo di euro 250.071.722,71 per investimenti ed al citato BOR di euro 469.000.000,00 dell'operazione San.Im.

Le due righe seguenti, di importo pari ad euro 148.344.892,00 ed euro 469.000.000,00, relative, rispettivamente al “*mark to market*” positivo e al BOR dell'operazione San.Im. rappresentano la nettizzazione degli identici importi riportati nell'equilibrio di parte corrente.

L'importo della riga "*Spese in conto capitale*", pari ad euro 522.105.069,16, è relativo alle spese in conto capitale impegnate nel 2017, ivi compreso l'importo di euro 33.253.632,67 relativo alle risorse vincolate e accantonate, incluso anche nella voce "*Spese in conto capitale*" dei due ulteriori prospetti.

Alla riga "*Spese Titolo 3.01.01 – Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale*", l'importo, pari ad euro 20.000.000,00, rappresenta l'incremento di capitale sociale delle società COTRAL S.p.A. e ASTRAL S.p.A. a seguito della incorporazione per scissione della società COTRAL PATRIMONIO S.p.A..

La riga "*Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto*", pari ad euro 1.597.446.388,80, si riferisce allo *stock* del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto per investimenti impegnati sino a tutto il 31 dicembre 2014 per i quali, al 31 dicembre 2016, non era ancora stato contratto il prestito. Tale riga rappresenta la quinta ed ultima differenza rispetto ai successivi prospetti, nei quali tale riga non è valorizzata.

L'ultima riga relativa alle "*Variazioni di attività finanziarie (se positivo)*", pari ad euro 203.793.409,81, riguarda la variazione delle attività finanziarie, sintesi delle voci riportate nella sezione C) del prospetto medesimo.

L'equilibrio finale presenta risultati diversi in relazione alle 5 voci sopra indicate.

**Tab. n. 3 - Equilibri di bilancio 2017 - Seconda elaborazione, comprensiva dell'avanzo vincolato  
effettivamente applicato al bilancio e delle correlate spese**

Equilibri di bilancio		Competenza (accertamenti e impegni imputati all'esercizio) 2017
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	105.935.422,34
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente <sup>(1)</sup>	(-)	
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	228.674.345,73
Entrate titoli 1-2-3	(+)	15.495.377.972,24
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(+)	-
Entrate titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	469.000.000,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	148.344.892,00
Spese correnti	(-)	14.930.084.052,70
- di cui Spese correnti libere		14.824.148.630,36
- di cui Spese correnti a valere su avanzo vincolato		105.935.422,34
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	185.287.118,32
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) <sup>(5)</sup>	(-)	-
Rimborso prestiti	(-)	977.135.798,62
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		661.322.840,50
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>354.825.662,67</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	33.253.632,67
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	466.520.018,30
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	178.447.366,32
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	48.505.000,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	719.071.722,71
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(-)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	148.344.892,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	469.000.000,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Spese in conto capitale	(-)	522.105.069,16
- di cui Spese in conto capitale libere		488.851.436,49
- di cui Spese in conto capitale a valere su avanzo vincolato		33.253.632,67
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	542.540.689,42
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	20.000.000,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) <sup>(5)</sup>	(+)	203.793.409,81
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-52.399.500,77</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie <sup>(6)</sup>	(+)	-
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	316.186.942,55
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	83.888.532,74
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	48.505.000,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	20.000.000,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>203.793.409,81</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>302.426.161,90</b>

Con riguardo alle partite vincolate, si è riportato, tanto nella parte corrente quanto in quella capitale, l'utilizzo dell'avanzo coincidente con le spese effettivamente sostenute, trattandosi della gestione di entrate rivenienti la loro fonte in finanziamenti statali e/o comunitari finalizzati alla realizzazione di programmi di spesa sottratti alla disponibilità dell'Ente destinatario dei trasferimenti e, per questa via, costituendo vincoli “*forti*”, (normativi), tanto quanto gli obiettivi del pareggio finanziario direttamente imposti all'Ente, che l'Ente medesimo deve conseguire con risorse proprie.

Tra tali obiettivi, nel caso in esame, rientra il ripiano annuale del disavanzo di parte corrente, ammesso a decennalizzazione ex articolo 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015.

A fini di verifica della reale copertura con risorse correnti libere dell'Ente, si è proceduto ad acquisire elementi conoscitivi delle scritture contabili dell'Ente probanti in tal senso.

Al capitolo di uscita 00014 risulta stanziato l'importo di 65 milioni che, secondo il meccanismo descritto dalla normativa richiamata, realizza quel risparmio di spesa o “mancata spesa” imposto all'ente a fini di ripiano.

In una lettura comparata con la costruzione riportata nel quadro generale riassuntivo sopra esposta e commentata, si evidenzia la diversa valenza e significatività dell'appostazione, come “*prima di tutte le spese*” (assieme alle altre voci di disavanzo di amministrazione) della quota annuale di disavanzo.

Tale costruzione è correlatamente riprodotta con riguardo all'altra voce di disavanzo gravante sul bilancio regionale parimenti ammessa a ripiano pluriennalizzato, ovvero il disavanzo da anticipazioni di liquidità.

Nella costruzione del bilancio in sede previsionale, infatti, è stata verificata, in entrata, la contabilizzazione del residuo Fondo mentre in parte spesa è stata verificata, a fini di neutralizzazione della partita in entrata, la corrispondenza delle due partite di spesa dell'effettuato ripiano annuale e del residuo Fondo, nell'importo esposto tra le quote accantonate del risultato di amministrazione 2017.

Analoga nettizzazione della partita doppia del disavanzo per spese pregresse di parte capitale è stata effettuata con riguardo alla relativa gestione (riquadro “B”) del riportato prospetto.

La somma algebrica dei due semisaldi della gestione (euro 354.825.662,67-52.399.500,77= 302.426.161,90) restituisce un risultato più coerente con la struttura e la composizione della gestione di competenza.

**Tab. n. 4 - Equilibri di bilancio - Terza rielaborazione, riproduttiva dei soli accertamenti e impegni:**

Equilibri di bilancio		Competenza (accertamenti e impegni imputati all'esercizio) 2017
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente <sup>(1)</sup>	(-)	
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	228.674.345,73
Entrate titoli 1-2-3	(+)	15.495.377.972,24
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(+)	-
Entrate titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	469.000.000,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	148.344.892,00
Spese correnti	(-)	14.930.084.052,70
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	185.287.118,32
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) <sup>(5)</sup>	(-)	-
Rimborso prestiti	(-)	977.135.798,62
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		661.322.840,50
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>248.890.240,33</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	466.520.018,30
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	178.447.366,32
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	48.505.000,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	719.071.722,71
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(-)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	148.344.892,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	469.000.000,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Spese in conto capitale	(-)	522.105.069,16
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	542.540.689,42
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	20.000.000,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) <sup>(5)</sup>	(+)	203.793.409,81
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-85.653.133,44</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie <sup>(6)</sup>	(+)	-
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	316.186.942,55
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	83.888.532,74
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	48.505.000,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	20.000.000,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>203.793.409,81</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>163.237.106,89</b>

Nel prospetto soprariportato si è operata la nettizzazione in entrata anche della partita vincolata (euro 105.935.422,34 di parte corrente ed euro 33.253.632,67 di parte capitale).

In esito alle verifiche come sopra descritte, l'esame degli equilibri in sede di consuntivo ha consentito di verificare che gli impegni assunti con il c.d. avanzo contabile vincolato trovano capienza nella gestione di competenza, il cui equilibrio finale effettivo è, pertanto, determinato in euro 163.237.106,89.

Dette risorse, infatti, consentono di coprire interamente gli impegni concernenti le partite vincolate iscritte sia in parte corrente che in parte capitale senza compromettere il conseguimento di un avanzo di gestione ancorché più ridotto di quello rappresentato nei prospetti contabili, comunque di entità sufficiente a garantire il conseguimento minimo di ripiano della quota di disavanzo decennale.

## **2.5 La problematica dell'utilizzazione dell'avanzo vincolato in presenza di disavanzi pluriennalizzati alla luce del disposto dell'art. 40, comma 1, del D.Lgs. n. 118/0211 e della regola di cui all'Allegato 4/1, paragrafo 9.10.**

La Sezione ha già evidenziato, in specie in sede di parifica sul rendiconto 2016, i profili di problematicità connessi all'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione nella coesistenza di un disavanzo da ripianare, in quanto, secondo i principi generali, si ha un'insufficienza del risultato di amministrazione, che impone un ripiano negli esercizi successivi, sui quali grava l'onere di reperire risorse sufficienti a detta copertura e alla copertura dei nuovi accantonamenti, destinazioni e vincoli generatisi nel corso dell'esercizio di riferimento.

La stessa Corte Costituzionale, in caso di Enti in disavanzo, ha precisato al riguardo che *“l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per*

*finanziarie gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiante”<sup>33</sup> ()*.

Nel caso in cui il risultato di amministrazione di un Ente sia negativo già nella rappresentazione di cui alla lettera A) del relativo prospetto – *una volta considerato che nella contabilità pubblica la regola relazionale tra entrate e spese è quella riconducibile al principio di unità del bilancio «specificativo dell’art. 81 Cost. [secondo cui] tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita»* - la Sezione ribadisce che l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione non può costituire copertura effettiva alle spese correlate che, per essere effettuate, necessitano di una nuova copertura. In definitiva, *“il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall’aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell’avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene a ridurre il saldo economico (risultante dall’aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reinscrizione nell’esercizio successivo”<sup>34</sup> .*

Né vale obiettare al riguardo la circostanza che, così facendo, si vanificherebbero le specifiche autorizzazioni legislative di spesa volute dal legislatore statale o addirittura comunitario in un determinato settore di interventi ed assegnati con provvedimenti ministeriali di riparto in concomitanza della fine dell’esercizio finanziario: la lettura costituzionalmente orientata dell’art. 97 Cost. secondo cui *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*, impone che gli obiettivi di *policy* di bilancio che lo stesso legislatore si è prefisso di raggiungere con la specifica autorizzazione legislativa di spesa

---

<sup>33</sup> Corte cost. sentt.n. 70/2012 e n. 89/2017

<sup>34</sup> Corte cost. sent. n. 192/2012

debbano ritenersi compatibili solo se l'applicazione delle regole contabili e la relativa rappresentazione non rechi con sé una indebita dilatazione della spesa.

Ciò' premesso, dall'esame della documentazione in atti è emerso che la Regione ha "onorato" i vincoli originari realizzando i programmi deliberati, confermando che *"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"*<sup>35</sup>.

Si riportano di seguito gli esiti degli approfondimenti istruttori condotti.

### **2.5.1 Le verifiche della Sezione sulle risorse vincolate contabilizzate in entrata e le spese effettivamente sostenute a valere sulle risorse vincolate di parte corrente e di parte capitale**

Mirate verifiche e approfondimenti istruttori sono stati condotti sulle spese in oggetto.

Di seguito gli esiti del contraddittorio cartolare con l'Amministrazione<sup>36</sup>.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2017 sono stati assunti impegni di spesa a valere sullo stanziamento coperto con avanzo di amministrazione vincolato e accantonato per complessivi euro 139.249.526,62, di cui euro 105.935.422,34 riferiti a spese di parte corrente ed euro 33.314.104,28 per spese in conto capitale.

In particolare, gli impegni a valere su avanzo di amministrazione vincolato sono pari ad euro 106.266.783,31, di cui euro 88.201.727,42 relativi a spese di parte corrente ed euro 18.065.055,89 relativi a spese in conto capitale.

Invece, gli impegni a valere su avanzo di amministrazione accantonato sono pari a complessivi euro 32.982.743,31, di cui euro 17.733.694,92 relativi a spese di parte corrente (tra i quali euro 17.613.694,92 riferiti alla reiscrizione in bilancio degli impegni perenti) ed euro 15.249.048,39 relativi a spese in conto capitale (tra i quali euro 11.703.996,40 riferiti alla reiscrizione in bilancio degli impegni perenti).

---

<sup>35</sup> Corte cost. sent. n. 89/2017

<sup>36</sup> Vd. nota prot. Cdc prot. 2222 dd. 29/5/2018

L'Amministrazione ha rappresentato che nell'ambito dell'importo di euro 139.249.526,62, relativo agli impegni assunti su avanzo vincolato e accantonato, è ricompreso anche l'importo di 74 milioni di euro derivante dallo svincolo di risorse vincolate effettuato ai sensi dell'art.6-bis del D.L. n. 91/2017 e s.m.i..

A tal proposito sono stati acquisiti i documenti a supporto<sup>37</sup>. E' stato altresì acquisito apposito documento a stralcio degli allegati in possesso dell'Amministrazione in cui, in corrispondenza di ciascun capitolo di spesa, è indicato l'importo complessivo degli impegni assunti nell'esercizio finanziario 2017 a valere sullo stanziamento coperto con avanzo di amministrazione vincolato e accantonato; è stato inoltre acquisito il dettaglio degli impegni assunti nel 2017 sull'avanzo di amministrazione vincolato e accantonato.

In particolare, in apposito documento, con riferimento alla quota di avanzo di amministrazione vincolato e accantonato impegnato nel 2017, è indicato se trattasi di avanzo di nuova formazione, ovvero derivante dall'esercizio 2016, oppure se trattasi di avanzo riportato a nuovo, ovvero derivante dall'esercizio finanziario 2015 e precedenti.

Elementi conoscitivi sono stati, inoltre, acquisiti in merito alla finalità e alla tipologia di spesa riferite agli impegni assunti a valere sull'avanzo di amministrazione vincolato e accantonato. In tal senso, l'importo complessivo degli impegni assunti a valere sulla quota di avanzo di amministrazione vincolato e accantonato, può essere suddiviso per tipologia di spesa come di seguito indicato:

---

<sup>37</sup> D.G.R. n. 906 del 19/12/2017 con la quale è stato disposto lo svincolo delle risorse vincolate ed il successivo riutilizzo, nonché copia delle DD.GG.RR. nn. 306-646-808-809/2017 sottese all'operazione di ristrutturazione San.Im.

**Tab. n. 5 - Impegni 2017 assunti su avanzo di amministrazione vincolato e accantonato**

<b>suddivisi per tipologia di spesa</b>	
<b>Tipologia di spesa</b>	<b>Importo</b>
Programma comunitario del fondo sociale europeo (FSE)	1.927.512,95
Programma comunitario del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)	4.952.542,95
Spese in ambito sanitario e sociale	6.933.185,32
Spese in materia di infrastrutture e trasferimenti ad enti locali	8.043.846,84
Spese in materia di diritto allo studio	3.475.135,53
Spese in materia di prevenzione del rischio sismico e in materia di protezione civile	1.698.773,34
Spese in materia di viabilità	1.280.101,72
Spese in materia di prevenzione del rischio idrogeologico e in materia di ambiente	323.379,48
Spese in materia di politiche abitative	800.876,13
Spese in materia di commercio e turismo	756.437,12
Finanziamento della ristrutturazione SAN.IM	54.000.000,00
Pagamento delle quote capitale di mutui	20.000.000,00
Reiscrizione di perenzione di parte corrente	17.613.694,92
Reiscrizione di perenzione in conto capitale	11.703.996,40
Altri interventi	5.740.043,92
<b>Totale impegni</b>	<b>139.249.526,62</b>

## **2.6 Valutazioni della Sezione: la copertura delle spese effettuate su avanzo di amministrazione vincolato e accantonato e il ripiano dei disavanzi di amministrazione, di parte capitale e di natura corrente.**

In linea con gli indirizzi già formulati in sede di parifica delle risultanze del rendiconto per l'esercizio finanziario 2016, rimangono attuali profili di problematicità in merito alla riconduzione al quadro normativo esistente delle modalità di copertura dei disavanzi accertati a carico del bilancio regionale per spese pregresse di parte capitale e di parte corrente, in quanto risalenti ad epoca antecedente al 31 dicembre 2014.

Il quadro normativo relativo alle condizioni legittimanti il ricorso all'indebitamento - quale modalità di copertura delle spese di investimento pregresse (attraverso la effettiva contrazione dei mutui autorizzati al momento della programmazione della spesa, ma di fatto contratti in epoca differita, in presenza di sopravvenute "*effettive esigenze di cassa*"), come definitosi di recente a seguito della sentenza Corte cost. n. 274/2017, focalizza sulla natura

di spesa di parte capitale l'unica fattispecie in cui, coerentemente con il principio di rango costituzionale di cui all'art. 119 comma 6 e al correlato principio di pari rango della necessaria copertura delle spese programmate (art. 81, comma 3, Cost.), il ricorso all'indebitamento può costituire canale per il reperimento della provvista finanziaria alla relativa copertura.

Tale principio si completa con il complementare principio per il quale idonea e legittima forma di copertura delle spese di investimento è senz'altro il *surplus* di entrate correnti libere del bilancio.

Detto principio risulta ulteriormente declinato in sede di analisi delle risultanze della gestione e di costruzione dei bilanci di previsione nel senso che a ogni disavanzo prodottosi nel corso della gestione deve essere assicurata copertura con gli eventuali fondi liberi risultanti a rendiconto (art. 42, commi 1 e 12, D.Lgs. n. 118/2011).

A seguito della citata pronuncia del Giudice costituzionale, nonché sulla base dei primi indirizzi interpretativi formatisi all'interno delle sezioni regionali di controllo, è da ritenere che l'esigenza di cassa legittimante la contrazione effettiva del mutuo in epoca differita rispetto alla realizzazione della spesa non debba essere riferita al momento di contrazione del mutuo medesimo, ma, piuttosto, a quella creata dall'uso a fini di investimento della cassa stessa, da realizzare con mutui non contratti. Essi, in questo logico argomentare, hanno, infatti, sottratto la cassa alle spese da effettuare allora e che ora non possono più farsi se non contraendo il mutuo.

Rispetto a tali spese (effettivamente sostenute o ancora da sostenere, purché impegnate, realizzate in parte o, anche, realizzate *in toto*) l'indebitamento attuale è finalizzato ad assicurare il "*tantundem eiusdem generis*", ovvero il finanziamento – ora per allora – di spese non potute fare per l'uso della medesima quantità monetaria a fini di investimento.

Tale ricostruzione introduce un ulteriore *iter* argomentativo teso a verificare in concreto, rispetto al bilancio regionale, quali tipologie di spese pregresse possano essere legittimamente finanziate attraverso il ricorso attuale all'indebitamento.

Si ritiene che tale verifica di tipo quali-quantitativo debba essere estesa a ricomprendere non solo i residui di parte capitale presenti nel conto del bilancio, ma anche i residui conservati nel conto del patrimonio in quanto perenti.

In altri termini, se la *ratio* legittimante il ricorso all'indebitamento è la natura di spesa di investimento della spesa programmata, tale *ratio* deve coerentemente ritenersi sorreggere la contrazione di ogni mutuo, con la conseguenza che può qualificarsi come disavanzo per spesa di investimento anche pregresse (*id est*, derivante da mutui autorizzati e da contrarre) solo il disavanzo legato a residui di parte capitale.

Pare pertinente l'osservazione per la quale, alla luce dei criteri ermeneutici sistematico e teleologico, tale principio debba orientare l'interprete anche nella lettura del paragrafo 9.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, nella parte in cui prevede che *“l'eventuale disavanzo determinato a seguito dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, per le quote vincolate o per quelle destinate agli investimenti, costituisce un debito derivante dalla gestione (...), salvo l'accantonamento per i residui perenti in conto capitale che può essere finanziato dal debito autorizzato e non contratto”*.

L'inciso pare coerente con la ricostruzione sopra articolata, conducendo a ritenere che, ferma la scelta dell'Amministrazione di finanziare la perenzione anche delle partite perenti di natura corrente (segnatamente finanziate con risorse astrette da vincoli di trasferimento dal bilancio statale o da fondi europei), l'unica partita per la quale sia consentito - quale ristoro del *“tantundem eiusdem generis”* l'indebitamento per il mutuo autorizzato e ancora da contrarre sia il finanziamento dell'accantonamento per la reiscrizione dei residui perenti di parte capitale, anche di natura vincolata.

Per altrettanto, pare trovare logico fondamento sulla bipartizione spesa di natura capitale/ spesa di natura corrente, la rimanente previsione, che esclude la ricorribilità all'indebitamento (da mutuo autorizzato e da contrarre) per quelle partite di natura corrente per le quali l'Ente abbia proceduto a costituire apposito accantonamento al fondo rischi costituente il FCDE.

Le argomentazioni appena svolte introducono un ulteriore livello di analisi riguardo alla problematica delle modalità di copertura delle spese che l'Ente intende effettuare su risorse vincolate di natura corrente.

Non ignora la Sezione che l'effettuazione di tali spese costituisca un "debito da onorare" per l'Ente destinatario delle risorse trasferite<sup>38</sup>.

E tuttavia, se per l'effettuazione delle spese vincolate di parte capitale il ricorso al mutuo autorizzato e da contrarre ( con il riassorbimento del correlato disavanzo in misura equivalente) è condizione necessaria e sufficiente per ritenere soddisfatto il precetto del ristoro del "*tantundem eiusdem generis*", in presenza di un disavanzo accertato di natura corrente (quale quello gravante sul bilancio della Regione e ripianato alle condizioni previste dall'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015), il ripiano annuale del disavanzo corrente proprio dell'Ente non pare idoneo a costituire valida copertura alle spese di natura vincolata parimenti effettuate nel corso del medesimo esercizio.

Si atteggia, infatti, il ripiano del disavanzo ora esaminato come riduzione di spesa ( fino a concorrenza del ripiano annuale), ma, in ragione di tale meccanismo, viene meno quel carattere di effettività della copertura che ricorre invece nel caso della contrazione del mutuo autorizzato e ora contratto.

Si fa riferimento, in particolare, al dettato del paragrafo 9.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011.

Alla luce della disposizione appena richiamata deve essere condotta l'analisi mirata a evidenziare la effettività della copertura assicurata con risorse della gestione alle spese in oggetto, per complessivi euro 105.935.422,34.

L'Amministrazione ha documentato<sup>39</sup> spese sostenute sul c.d. "*avanzo vincolato*", di parte corrente (per un importo complessivo di euro 88.201.727,42), e in conto capitale (per complessivi euro 18.065.055,89).

Ha altresì documentato spese sostenute sul c.d. "*avanzo vincolato accantonato*", per un

---

<sup>38</sup> cfr., *ex multis*, Corte cost. n. 70/2012 cit.

<sup>39</sup> Nota istruttoria n. 0314266 dd. 28.05.2018

importo complessivo pari a euro 32.982.742,31, di cui euro 17.733.694,92 relativi a spese di parte corrente, tra i quali euro 17.613.694,92 “*riferiti alla reiscrizione in bilancio degli impegni perenti di parte corrente*” ed euro 15.249.048,39 euro “*riferiti alla reiscrizione in bilancio degli impegni perenti in conto capitale*”.

Riguardo alla problematica della effettuazione di spese su avanzo di amministrazione vincolato in presenza di disavanzi di amministrazione, non ignora la scrivente la normativizzazione della pluriennalizzazione dei relativi ripiani (per quel che concerne il bilancio della regione Lazio, la normativa di cui all’art. 9, c.5, D.L. n. 78/2015, come conv. dalla l. n. 125/2015 e novellato dall’art. 1, commi 779-782, l. n. 205/2017 per il disavanzo di amministrazione di natura corrente; gli artt. 2 e 3 D.L. n. 35/2015, nella lettura costituzionalmente orientata definita a seguito della sent. n. 181/2015, e art. 1, commi, commi da 692 a 700, l. n. 205/2015 per il disavanzo da contrazione di anticipazioni di liquidità).

Similmente, si fa riferimento al complesso mosaico normativo e giurisprudenziale che concorre a definire la disciplina del ripiano dei disavanzi di parte capitale (*id est*, da mutui autorizzati e da contrarre), segnatamente, art. 40, c.1 e 2, art. 42, c. 12; art. 62, c.1, D.Lgs. n. 118/2011; Corte cost. n. 274/2017, nonché gli indirizzi interpretativi interni diramati alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dalla Sezione delle Autonomie.

E tuttavia, le differenti modalità di ripiano normativamente fissate (effettiva contrazione del mutuo e dell’anticipazione di liquidità con riguardo al ripiano da “mutuo a pareggio e da anticipazione di liquidità a ristoro del “*tantundem eiusdem generis*”, per un verso, e riduzione di spesa alla luce della disciplina dettata dall’art. 9, c.5, D.L. n. 78/2015, per l’altro, paiono determinare effetti, di natura contabile, finanziaria ed economica, differenti sul bilancio regionale.

Al riguardo, la disposizione del paragrafo 9.2 conduce a ritenere che, ferma la scelta dell’Amministrazione di finanziare la reiscrizione nel conto del bilancio anche delle partite perenti di natura corrente, segnatamente ascrivibili a risorse, anche assai risalenti nel tempo, astrette da vincoli di trasferimento dal bilancio statale o da fondi europei e finalizzate a

specifici programmi di spesa, accertate ma irregolarmente non impegnate, l'unica fattispecie per la quale, ai sensi del precetto di cui all'articolo 119, comma 6 Cost., sia consentito il ricorso alle risorse acquisite a seguito della contrazione effettiva dei mutui autorizzati e non contratti, alle condizioni di cui all'articolo 40, comma 2, D.Lgs. n. 118/2011- è quella relativa al finanziamento dell'accantonamento per la reiscrizione dei residui perenti di parte capitale, anche di natura vincolata.

Conseguentemente, il relativo onere finanziario deve trovare adeguata copertura nelle risorse di natura corrente del bilancio, costituendo un disavanzo ripianabile secondo le diverse regole a ciò preposte.

In sostanza, il ristoro della cassa per le partite di natura corrente non può che derivare da una compressione degli attuali volumi di spesa corrente, in misura sufficiente e adeguata ad assicurare gli equilibri complessivi, di competenza e di cassa, attuali e futuri, del bilancio, tanto in sede di costruzione del bilancio quanto a fini di perdurante tenuta dei medesimi, durante il relativo corso di gestione.

Le superiori considerazioni devono, coerentemente, essere svolte anche con riguardo alla gestione della cassa, che, seppur indistinta nel bilancio regionale, deve, sin dalla fase della programmazione, garantire l'attuazione delle linee programmatiche, definite già in sede autorizzatoria e di costruzione del bilancio, sulla base delle scelte allocative delle risorse approvate dall'Assemblea elettiva e trasfuse nelle leggi di bilancio.

Tra gli obiettivi per legge da conseguire devono individuarsi tanto il rientro dai disavanzi di amministrazione accertati, di parte capitale (*id est*, da mutui autorizzati e non contratti) e di natura corrente, quest'ultimo ammesso a ripiano pluriennale, quanto l'effettuazione delle spese sulle partite vincolate, astrette da vincoli normativi e/o da trasferimenti statali e comunitari.

Né, secondo la lettura costituzionalmente orientata della disciplina dell'art. 40, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 sul "*mutuo a pareggio*" può ritenersi conforme allo *jus superveniens* una interpretazione della *condicio iuris* della "*effettività delle esigenze di cassa*" diversa da quella del ristoro del "*tantundem eiusdem generis*", tanto più quando, come nel caso della

regione Lazio, si versi in ipotesi di impegni di parte capitale, almeno in parte, anche assai risalenti nel tempo<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> In tal senso si rinvia alla approfondita analisi degli impegni ricogniti nella D.G.R. n. 854 del 14/12/2017 di “*Autorizzazione all’attivazione della procedura per la contrazione di un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per la copertura finanziaria di investimenti, ai sensi dell’art. 3, commi 18 e successivi della legge n. 350/2003, finanziati con mutui o altre forme di indebitamento autorizzati negli esercizi precedenti e non contratti, ai sensi dell’art. 1, comma 13 della L.R. n. 18/2016*”) prodromica all’attivazione della procedura per la contrazione del mutuo con Cassa DD.PP. per euro 500 milioni.

## 3 IL BILANCIO DI PREVISIONE: ENTRATE, SPESE, FONDI DI RISERVA

### 3.1 L'articolazione delle entrate

Il totale delle entrate è pari ad euro 35.757.065.589,01, euro 31.197.994.697,02 e ad euro 30.932.605.007,31 per il triennio 2017-2019 in termini di competenza, nonché ad euro 30.932.187.037,45 per l'esercizio finanziario 2017 in termini di cassa.

Al netto del settore sanitario, delle altre risorse vincolate e delle partite tecniche, nonché delle entrate fiscali e del relativo fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale (pari ad euro 322 milioni per il 2017), le entrate ammontano a 3.194 milioni di euro per l'anno 2017, euro 3.117 milioni per l'anno 2018 ed euro 3.291 milioni per l'anno 2018.

Per quanto riguarda il 2017, esse sono suddivise in:

- entrate correnti a libera destinazione (entrate derivanti da imposte e tributi, entrate libere *una tantum* – tassa auto e recuperi vari – nonché entrate derivanti dallo svincolo della manovra fiscale, per effetto dell'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009, come modificato dall'art. 2, comma 6, del d.l. n. 120/2013) pari a 2.712 milioni di euro;
- ulteriori entrate libere ricorrenti e *una tantum*, pari a 348 milioni di euro;
- entrate in conto capitale *una tantum*, pari a 207 milioni di euro;
- entrate derivanti dal ricorso al debito, nel rispetto delle disposizioni di cui agli artt. 40 e 62 del d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche, pari a 250 milioni di euro.

Tra le entrate correnti a libera destinazione la principale voce di finanziamento è rappresentata dalle entrate fiscali. In riferimento a tale voce, per l'anno 2017, rilevano la tassa automobilistica regionale (600 milioni di euro), gli altri tributi regionali privi di vincolo di destinazione (addizionale accisa gas naturale, imposta regionale sulla benzina per autotrazione, etc.), il gettito derivante dal recupero fiscale in materia di IRAP (220 milioni di euro), l'addizionale IRPEF (15,8 milioni di euro), i proventi derivanti dalla definizione agevolata delle somme iscritte a ruolo in applicazione dell'art. 6 del d.l. n. 193/2016 ed altri tributi regionali, nonché il gettito derivante dallo svincolo della manovra fiscale finalizzata

alla sanità per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'articolo 2, comma 6, del decreto legge 15 ottobre 2013, n. 120.

Infine, alle entrate suddette vanno aggiunte le entrate derivanti dalla valorizzazione immobiliare e mobiliare ed ulteriori entrate regionali in conto capitale, per complessivi 207 milioni di euro.

### **3.2 L'articolazione delle spese**

Il totale delle spese è pari ad euro 35.757.065.589,01, euro 31.197.994.697,02 e ad euro 30.932.605.007,31 per il triennio 2017-2019 in termini di competenza, nonché ad euro 30.932.187.037,45 per l'esercizio finanziario 2017 in termini di cassa.

Il disavanzo di amministrazione, che è iscritto come prima posta della spesa all'interno del quadro generale riassuntivo approvato con il bilancio 2017-2019, è pari ad euro 1.629.492.941,31, al netto dello *stock* dei residui perenti.

Al netto delle poste tecniche, delle partite di giro e della quota capitale delle rate di ammortamento, le spese sono pari, per l'anno 2017 ad euro 17.724.599.633,46, in termini di competenza, e ad euro, 22.077.917.081,85, in termini di cassa; per l'anno 2018, ad euro 16.434.706.230,98, in termini di competenza e, per l'anno 2019, ad euro 16.135.257.941,27, sempre in termini di competenza.

Tralasciando le voci d'uscita riferite al rimborso delle spese per servizi conto terzi e per la restituzione dell'anticipazione di tesoreria, che pareggiano le analoghe previsioni d'entrata, le spese per il 2017 sono così quantificate:

- spese correnti, pari ad euro 15.507.187.823,87, in termini di competenza ed euro 19.251.026.037,76, in termini di cassa;
- spese in conto capitale e spese per incremento attività finanziarie, pari ad euro 1.606.545.851,76 in termini di competenza, ed euro 2.216.013.992,08, in termini di cassa;

- spese per rimborso di prestiti, pari ad euro 610.865.957,83, in termini di competenza, ed euro 610.877.052,01, in termini di cassa.

Escludendo la sanità, che vale euro 12.042.161.708,27, la quota nazionale trasporti, che vale euro 574.577.999,23 ed altre risorse vincolate, pari ad euro 1.193.091.431,53, la parte libera complessiva ammonta ad euro 3.914.768.494,43 (compreso la spesa finanziata da dismissioni patrimoniali e accensione nuovo mutuo per copertura investimenti), di cui:

- euro 1.416.141.889,40, sono riferiti agli oneri finanziari sul debito;
- euro 1.075.822.882,95, sono riferiti alle restanti spese fisse e obbligatorie come il trasporto pubblico locale, le spese per il personale, gli organi istituzionali, gli enti e le società controllate;
- euro 9.326.079,18, sono riferiti al fondo crediti di dubbia esigibilità;
- euro 323.918.746,00 sono riferiti al fondo per la riduzione della pressione fiscale;
- euro 210.756.541,70, sono riferiti ai fondi di cui alla missione 20 della spesa;
- euro 155.543.084,47, sono riferiti ai cofinanziamenti regionali dei programmi comunitari;
- euro 723.259.270,73, sono riferiti alle altre politiche correnti e di investimento.

### 3.3 I fondi di riserva<sup>41</sup>

Il D.lgs. n. 118/2011, all' art. 48, prevede e introduce nell'ordinamento regionale Fondi di riserva nominati, come di seguito indicati: a) nella parte corrente, un «*fondo di riserva per spese obbligatorie*» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa; nella parte corrente, un «*fondo di riserva per spese impreviste*» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui alla lettera a), e che,

---

<sup>41</sup> Per i Fondi di riserva previsti nel bilancio dello Stato, vd. legge n. 468/1978, artt. 7, 8 e 9, con riferimento ai Fondi generali (Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine; Fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti di conto capitale; Fondo per le spese impreviste).

comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità; il “*fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa*”.

Con riguardo al bilancio di previsione in oggetto, risultano iscritti nei programmi 01 e 03 della missione 20 i fondi preposti alla copertura di determinate tipologie di spesa. Si distinguono in:

**Fondo per il pagamento delle spese obbligatorie**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T21503	44.355.669,87	44.355.669,87	37.879.723,84	49.021.834,72

**Fondo per il pagamento delle spese impreviste**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T25501	4.100.000,00	4.100.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00

**Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T25502	-	2.018.186.942,41	-	-

**Fondi speciali**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T27501	2.500.000,00	2.500.000,00	2.500.000,00	14.500.000,00
T28501	7.000.000,00	7.000.000,00	8.000.000,00	10.000.000,00

**Fondi per la reiscrizione della perenzione amministrativa**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T21501	15.000.000,00	15.000.000,00	15.000.000,00	92.000.000,00
T22501	100.000.000,00	100.000.000,00	200.000.000,00	300.000.000,00
T23101	10.000.000,00	10.000.000,00	-	-
T24101	20.000.000,00	20.000.000,00	-	-

#### **Fondo rischi per spese legate al contenzioso**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T21507	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	10.000.000,00

#### **Fondo per perdite reiterate organismi partecipati**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T22507	3.050.871,83	3.050.871,83	-	-

#### **Fondi per il pagamento delle perdite potenziali**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
T21505	4.600.000,00	4.600.000,00	5.500.000,00	14.000.000,00
T22505	4.500.000,00	4.500.000,00	6.500.000,00	52.000.000,00
T23105	1.000.000,00	1.000.000,00	-	-
T24105	20.000.000,00	20.000.000,00	-	-

#### **Fondi per i co finanziamenti regionali**

Capitolo	Competenza 2017	Cassa 2017	2018	2019
C11103	2.650.000,00	2.650.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
C12109	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00

Le risultanze come sopra rappresentate evidenziano l'istituzione operata con la stessa legge di bilancio degli appositi Fondi di riserva tipizzati dagli artt. 46, 48, 49 e dal paragrafo 5.2, lettera H), del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, al riguardo evidenziandosi la lacuna presente nell'ordinamento contabile regionale in ordine all'introduzione a regime dei Fondi di accantonamento prudenziali stabilmente previsti dalla nuova disciplina contabile armonizzata.

Anticipandosi peraltro quanto verrà più avanti chiarito nella trattazione dedicata all'adozione del nuovo regolamento di contabilità<sup>42</sup>, si prende atto del recente intervento del

---

<sup>42</sup> Vd. infra, par. 5.2

legislatore regionale in merito, che ha provveduto a colmare detto vuoto normativo con apposite norme del detto regolamento<sup>43</sup>.

### **3.3.1 Il fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti dubbia esigibilità: rinvio.**

Si fa rinvio, per le analisi e gli approfondimenti condotti sulla costruzione e le movimentazioni dei due fondi, nonché sulla modalità di copertura, in particolare, del Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'accantonamento ritenuto congruo in relazione alle risorse di dubbia o difficile esazione del bilancio previsionale 2017, ai paragrafi dedicati nell'ambito dell'analisi degli andamenti della gestione di competenza<sup>44</sup>.

## **3.4 La rigidità del bilancio della regione Lazio e le relative ricadute sulla programmazione regionale**

Nel contesto dell'analisi sulle dinamiche contabili dell'esercizio finanziario 2017, si ritiene opportuno evidenziare il rapporto intercorrente tra le risorse del bilancio a disposizione della Regione e l'entità delle risorse che possono essere destinate discrezionalmente al perseguimento degli obiettivi programmatici, una volta assicurata copertura alle spese “rigide”, nozione alla quale si contrappone quella di “*spese libere*”. Pare metodologicamente corretto dare una sia pur sintetica definizione delle nozioni sopra riferite.

Con la prima si è soliti indicare, nel contesto del bilancio di previsione, quegli stanziamenti in uscita che inderogabilmente devono essere previsti in bilancio, in quanto correlati a specifiche esigenze tecnico-contabili che ne impongono una certa destinazione (*id est* accantonamenti, fondi, vincoli di destinazione), ovvero a specifiche situazioni cui l'ordinamento conferisce un valore prioritario e/o una particolare tutela, ovvero, ancora, a esigenze di spesa irrinunciabili o insopprimibili.

Pertanto, vengono considerate “rigide” quelle spese che, oltre a essere destinate a un certo fine, si caratterizzano anche per essere connotate da stabilità/ripetività nel tempo in

---

<sup>43</sup> Vd. Regolamento regionale di contabilità, adottato con DGR n. 697 del 31/10/2017

<sup>44</sup> Su cui vd. infra. Par. 3.1.1 e Par. 3.1.2 della Parte II della presente Relazione

ragione della circostanza per cui rinvengono la loro fonte in precisi obblighi giuridici e/o contabili.

Ne deriva una ulteriore qualificazione del riferito carattere della rigidità della spesa (e della correlata entrata), a seconda che si versi, propriamente, in ipotesi di rigidità di tipo “formale”, ovvero di tipo tecnico-contabile, allorché vengano in considerazione spese che trovano fondamento in preesistenti obblighi giuridici che imprimono alle risorse una certa destinazione o che, ancora, risultano connesse al rispetto di regole presenti nelle leggi di contabilità regionale o desumibili dai principi contabili; ovvero, allorché si versi in ipotesi di “*rigidità sostanziale*”, derivante da esigenze irrinunciabili o insopprimibili di spesa preordinate a garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’articolo 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, in un contesto che rimanda alla nozione di “*servizio universale*”, potenzialmente esteso a tutti gli utenti e reso sull’intero territorio regionale, in un regime pregnantemente pubblicistico, o a condizioni di prezzo calmierato e, comunque, accessibile.

Per una più definita perimetrazione del concetto di “*rigidità sostanziale*” può soccorrere il riferimento al principio sancito dall’articolo 14 del più volte citato decreto legislativo n. 68/2011, ai sensi del quale le materie riconducibili ai vincoli di cui all’articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni rese nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale.

Tanto premesso in chiave metodologica, si passa ad esporre alcuni dati in grado di evidenziare il peso che, sull’ammontare delle risorse del bilancio regionale, rivestono tanto quelle vincolate “*in senso stretto*” (in quanto vincolate e/o destinate), quanto quelle caratterizzate dal riferito carattere di rigidità sostanziale, tra le quali, per il peso assolutamente predominante, si ritiene di restringere l’analisi alle risorse destinate a finanziare la sanità e il trasporto pubblico locale.

Al fine di procedere a tale analisi si è ritenuto di poter prendere avvio dalle informazioni desumibili dalla Nota integrativa allegata al Bilancio di previsione 2017-2019<sup>45</sup>, in conformità alle previsioni dell'art. 11, comma 5, lett. j, del D.Lgs. n. 118/2011.

Da tale documento risulta che le disponibilità libere nel bilancio 2017 della Regione, al netto del settore sanitario, delle altre risorse vincolate e delle partite tecniche, ammontano complessivamente a 3.194 milioni di euro, in decremento rispetto al dato rilevato nell'esercizio finanziario 2016, che evidenziava un dato aggregato pari a 3.339 milioni di euro. La spesa, tenuto conto delle disposizioni relative al perseguimento degli equilibri di bilancio da garantire in sede di previsione, di gestione e di rendicontazione del bilancio regionale, è stata articolata sulla base dei vincoli di destinazione delle rispettive fonti di entrata.

Le entrate correnti a libera destinazione ammontano complessivamente a euro 2.712 milioni. In riferimento a tale voce è considerato il gettito derivante dalla tassa automobilistica regionale, dagli altri tributi regionali privi di vincolo di destinazione (addizionale accisa gas naturale, imposta regionale sulla benzina per autotrazione, etc.), per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il gettito derivante dal recupero fiscale in materia di IRAP, l'addizionale IRPEF, ed altri tributi regionali. Alle suddette entrate vanno aggiunte ulteriori entrate libere ricorrenti una tantum per 348 milioni di euro e altre entrate in conto capitale una tantum per 207 milioni di euro. Il totale complessivo delle entrate (al netto del mutuo autorizzato per nuove spese di investimento, pari a 250 milioni) ammonta a 2.267 milioni.

Risorse che, comunque, nella riferita sede previsionale, sono state ritenute suscettibili di rimodulazione a seguito della definizione dell'impatto sulla Regione dei tagli previsti dalla manovra di finanza pubblica statale.

A fronte di tali entrate, la previsione di spesa è pari a euro 2.689 milioni in riferimento alle spese di parte corrente, tenuto conto che tali dati sono riportati al netto delle quote con copertura fondo pluriennale vincolato, del Fondo per la riduzione della pressione fiscale pari

---

<sup>45</sup> Cfr. Nota integrativa al Bilancio di previsione finanziario 2017-2019, pagg. 7 e ss.

a euro 216 milioni, della quota di risorse correnti destinata alla copertura del disavanzo di cui all'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015, pari a 66 milioni).

La spesa regionale per investimenti, anch'essa esposta al netto delle quote con copertura a carico del fondo pluriennale vincolato, è pari a 505 milioni. Tale spesa è coperta per 48 milioni di euro mediante le entrate derivanti dal *surplus* di parte corrente, per 207 milioni con le entrate regionali in conto capitale e per euro 250 milioni mediante ricorso al debito.

Per un totale di 2.712 milioni di euro di “*entrate fiscali a libera destinazione*”, sono state previste spese di funzionamento e spese obbligatorie per un totale di 2.344 milioni di euro.

Già dalla lettura delle grandezze finanziarie definite in sede previsionale-nonché dalla relativa finalizzazione, risalta l'esiguità delle risorse destinabili a spese di investimento (pari a un importo, come detto, di 505 milioni), in decremento rispetto all'omologo dato del 2016, che registrava un dato pari a 779 mln di euro).

In questa analisi si è poi ritenuto di evidenziare anche i dati emergenti in sede di consuntivo, ritenendo che questi siano pregnantemente idonei a rappresentare gli spazi consentiti all'attività programmatica dell'Amministrazione non tanto in senso relativo (ovvero avuto riguardo al margine di scostamento tra gli stanziamenti iniziali e quelli finali) quanto piuttosto, in un'ottica diacronica e a consuntivo, al fine di individuare quali e quante risorse del bilancio possano qualificarsi come effettivamente “*libere*” e dunque a disposizione dell'Amministrazione per il perseguimento del programma di governo, su cui sarà chiamata a esprimere il proprio voto l'Assemblea elettiva.

Si è perciò proceduto, in sede istruttoria, ad acquisire dall'Amministrazione dati di sintesi in merito alle categorie di spese caratterizzate da “*rigidità tecnico-contabile*” (nel senso come sopra definito), che, con riferimento ai dati a consuntivo prodotti dalla Regione in sede istruttoria, espongono un ammontare complessivo pari a euro 23.439.804.443,14.

Le soprariferite risultanze evidenziano che il rapporto tra il *trend* delle risorse rigide e quelle effettive rimaste a disposizione dell'azione di governo e programmatica della Regione depone per il peso assolutamente rilevante delle prime e, conseguentemente, per la esiguità delle risorse “*libere*”.

Ciò comporta rilevanti limiti sul grado di effettività possibile, alle condizioni date, degli obiettivi individuati negli atti di programmazione regionale, come pure sul grado di intensità e coerenza con i quali i medesimi possono essere in concreto perseguiti, anche nell'ipotesi ottimale in cui l'Amministrazione possa disporre - nel corso dei cicli di bilancio - delle risorse già destinate ed effettivamente riassegnate a seguito del rinnovato consenso ricevuto dall'Organo di indirizzo politico.

In definitiva, rimane da valutare, anche in termini prospettici, quali margini di effettività residuino al bilancio regionale a beneficio degli obiettivi programmatici di sviluppo e innovazione dichiaratamente perseguiti, mentre, per altrettanto, i relativi equilibri paiono garantiti solo per via del mantenimento della pressione fiscale imposta dalla permanenza della Regione nel Piano di rientro sanitario e dalla restituzione trentennale delle anticipazioni di liquidità riscosse per estinguere le passività pregresse.

**Tab. n. 6 - La rigidità del bilancio della regione Lazio – Previsioni iniziali e definitive di competenza 2017**

(In euro)			
Categorie di rigidità	Risorse rigide (nette) <sup>(a)</sup>		
	Previsioni iniziali di competenza Anno 2017	Previsioni definitive di competenza Anno 2017	
Spese obbligatorie	2.781.566.795,70	2.327.978.643,38	(b)
Spese correlate ad assegnazioni vincolate	13.633.837.697,71	12.796.371.019,15	
Spese correlate ad assegnazioni con destinazioni vincolate per progetti comunitari	812.203.634,83	314.890.834,74	
Spese su risorse derivanti da trasferimenti statali accertate in esercizi pregressi	472.256.243,22	139.249.526,62	(c)
Spese per fondi	918.443.516,80	161.206.186,63	(d)
Altri trasferimenti istituzionali agli enti locali della Regione	761.199.156,74	621.654.781,69	(e)
Altre spese	477.022.383,89	313.068.647,64	(f)
<b>Totale rigidità tecnico-contabile</b>	<b>19.856.529.428,89</b>	<b>16.513.213.453,22</b>	
Fondo anticipazioni di liquidità	7.375.815.084,74	(7.375.815.084,74)	(g)
Partire di giro	7.784.296.339,64	5.382.731.560,42	
Rimborso anticipazioni di cassa	1.854.601.906,72	1.543.859.429,50	
<b>Totale</b>	<b>36.871.242.759,99</b>	<b>23.439.804.443,14</b>	

(a) I valori indicati per ciascuna categoria di rigidità sono al netto delle interferenze (ripetizione del medesimo capitolo in più categorie di rigidità).
(b) L'importo complessivo dello stanziamento e dell'impegno delle spese obbligatorie è comprensivo di euro 617.344.892,00 relativi all'operazione di ristrutturazione SAN.IM. Invece, l'importo residuale di tale operazione, pari ad ulteriori euro 54.000.000,00, è ricompreso nello stanziamento e nell'impegno della voce " <i>Spese su risorse derivanti da trasferimenti statali accertate in esercizi pregressi</i> ".
(c) L'importo complessivo degli impegni pari ad euro 139.249.526,62 è stato assunto per euro 106.266.783,31 a valere su avanzo di amministrazione vincolato e per euro 32.982.743,31 a valere su avanzo di amministrazione accantonato.
(d) Lo stanziamento dei fondi di riserva, pari ad euro 918.443.516,80, è comprensivo di euro 698.405.895,92 riferiti all'avanzo di amministrazione accantonato. L'utilizzazione dei fondi di riserva nel corso dell'esercizio finanziario 2017 è stato pari ad euro 161.206.186,63; tale importo è stato stanziato sui capitoli di spesa contenuti nelle altre voci della tabella. L'importo di euro 161.206.186,63 di cui alla riga " <i>Spese per fondi</i> " non è ricompreso nel totale degli impegni in quanto la parte effettivamente impegnata è già scontata all'interno delle altre voci della tabella.
(e) L'importo dello stanziamento della voce " <i>Altri trasferimenti istituzionali agli enti locali della Regione</i> ", pari ad euro 761.199.156,74, è comprensivo di spese correnti relative al trasporto pubblico locale per euro 305.750.000,00 e di spese correnti relative alle politiche sociali per euro 143.292.628,15
(f) L'importo dello stanziamento della voce " <i>Altre spese</i> ", pari ad euro 477.022.383,89, è comprensivo di spese correnti relative al trasporto pubblico locale per euro 52.100.000,00.
(g) L'importo di euro 7.375.815.084,74 di cui alla riga " <i>Fondo anticipazioni di liquidità</i> " non è ricompreso nel totale degli impegni.

### 3.5 La costruzione del bilancio regionale per missioni e programmi

Il principio applicato della programmazione come individuato dall'apposito allegato 4/1 al D.Lgs. n.118 del 2011, come detto, rappresenta il criterio ispiratore nella definizione del sistema di bilancio di cui agli artt. 9 e 39 del decreto legislativo citato.

Nel processo della programmazione finanziaria regionale assume rilievo il documento di bilancio per missione e programma, predisposto funzionalmente in modo tale da consentire ai portatori di interesse di avere conoscenza degli obiettivi, non solo finanziari, che l'Ente si propone di conseguire, e di valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione<sup>46</sup>.

Sotto tale prospettiva, la configurazione contabile dei dati finanziari, rilevati nella fase della previsione e poi in quella della rendicontazione e strutturati nello schema di bilancio per missioni e programmi, dà valenza strategica e programmatica ai contenuti, *ex ante* e *ex post*, dell'azione politico-istituzionale e amministrativa<sup>47</sup>. Il riferimento ad una impostazione

<sup>46</sup> Si segnala che la legge di stabilità regionale 2015 della Regione Lazio (LR del 30 dicembre 2014) include l'elenco delle leggi di spesa vigenti suddivise per missione e programmi.

<sup>47</sup> Si tralasciano in questa gli effetti contabili, in tema di flessibilità degli stanziamenti di bilancio di cui all'art. 16 del D.Lgs. n.118, legati alle variazioni compensative previste tra dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale stesso all'interno dell'amministrazione.

funzionale dei flussi contabili regionali (nel caso di specie del bilancio della regione Lazio) utilmente si correla, alla luce del postulato della finanza pubblica relativo all'armonizzazione contabile, con il quadro finanziario descritto dal bilancio dello Stato, pur nel rispetto delle specifiche e differenziate competenze nel campo della legislazione e dell'esercizio dell'azione amministrativa. La specificità che caratterizza i due bilanci, tenuto conto di assetti organizzativi e processi decisionali non sovrapponibili e della loro differente quantificazione finanziaria, pone, comunque, in evidenza elementi di condivisione che, attraverso il processo dell'armonizzazione, in una visione trasversale di finanza pubblica, possono condurre a valorizzare le scelte inerenti le singole politiche pubbliche di settore. E' questa la strada che il legislatore ha seguito nel disciplinare la struttura del bilancio regionale funzionale, laddove ha previsto, all'art.14 del D.Lgs. n.118, l'impostazione del bilancio regionale per missioni e programmi “*tenendo conto di quelle individuate per il bilancio dello Stato*”, oltre che in relazione al riparto di competenza di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Il bilancio della regione Lazio, nell'esercizio 2017, si compone di 23 missioni (di cui 2 tipiche del bilancio regionale - anticipazioni finanziarie e servizi per conto terzi) che contraddistinguono ambiti di intervento che si accostano, anche nel rispetto del principio di sussidiarietà, a quelli statali, in riferimento ai quali il bilancio di previsione dello Stato ha incluso 34 missioni di spesa.

La missione a livello regionale con maggiore rilevanza finanziaria è rappresentata dalla missione 13 “*Tutela della salute*”, quale pilastro fondamentale della spesa regionale, dalle disponibilità finanziarie pari a 12.654.034,478,71<sup>48</sup>.

Il programma 01, relativo alle risorse destinate al finanziamento corrente del settore sanitario, può considerarsi, quindi, l'asse centrale della finanza regionale sul lato della spesa. Ad esso è proporzionalmente correlata una significativa parte delle entrate dovendo la spesa sanitaria trovare copertura tramite il fondo sanitario indistinto, alimentato tramite le risorse derivanti dalla compartecipazione all'IVA, dall'addizionale regionale Irpef e da IRAP<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> DGR n. 775 del 31 dicembre 2015 “*Approvazione del Documento tecnico di accompagnamento al Bilancio di previsione finanziario della regione Lazio 2016-2018*”.

<sup>49</sup> Sul punto si rinvia, per le entrate, al successivo capitolo di questo I volume, nonché, specificamente per la trattazione delle tematiche sulla sanità, al II volume della presente Relazione.

Si sottolinea che le disponibilità di bilancio regionale nell'ambito della missione relativa alla tutela della salute attengono esclusivamente alla natura corrente della spesa a fronte di scarse risorse finanziarie classificate quali spese in conto capitale.

Sotto il profilo programmatico i contenuti che caratterizzano la missione 13 del bilancio della regione Lazio denotano elementi di rigidità che si riconducono, oltre che ai differenti e severi meccanismi di natura fiscale di finanziamento del settore, anche al complesso iter decisorio che caratterizza il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il SSN.

### **3.6 Analisi, a consuntivo, dei flussi finanziari nel bilancio della Regione nella ripartizione funzionale per missioni e programmi**

Si è detto che il bilancio della regione Lazio nel 2017 si compone di 23 missioni di spesa (incluse la missione 60 “*anticipazioni finanziarie*” e la missione 99 “*servizi per conto terzi*”), che risultano essere ripartite in 89 programmi di spesa.

Tale composizione risulta essere poi supportata dai prospetti previsti, quali allegati, dal D.Lgs. n.118 del 2011. Con riferimento ai dati di previsione, pertanto, il bilancio, nella sua composizione per prospetti<sup>50</sup>, tiene conto per ciascuna missione e ciascun programma degli importi stanziati secondo la classificazione per macroaggregati di parte corrente (inclusa la missione relativa alle anticipazioni finanziarie, e, per la missione relativa al debito pubblico, anche il programma di spesa per la quota di interessi per ammortamento di mutui e prestiti obbligazionari), di parte capitale (e per spese per incremento di attività finanziarie). Inoltre, sono allegati allo stesso, separatamente, il prospetto relativo al programma concernente la spesa per la quota capitale di ammortamento delle rate di mutuo e rimborso dei prestiti obbligazionari, nonché quello relativo alla missione “*servizi per conto terzi*”. Nel rendiconto questi stessi prospetti, ripartiti sempre per missione, programmi e macroaggregati, sono predisposti con riferimento alla fase dell'impegno (come previsto dai decreti legislativi prima citati)<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Di cui all'allegato e), per il bilancio di previsione e per il rendiconto, del D.Lgs. n.118, modificato dal D.Lgs. n.126.

<sup>51</sup> Non si tiene conto in questa Relazione della composizione per missioni e programmi delle risultanze contabili del fondo pluriennale vincolato (allegato b) al rendiconto secondo quanto disposto dalla normativa), così come del prospetto dei costi per missione (allegato h) al rendiconto) e del prospetto delle spese per missioni e programmi della politica unitaria regionale (allegato i) del rendiconto).

Di seguito viene fornito il quadro riepilogativo dei flussi finanziari di competenza relativamente alle diverse fasi contabili che hanno caratterizzato la gestione 2017, sottolineando, comunque, che tale rendicontazione funzionale è ancora in via di sperimentazione (basti pensare alla totale imputazione al programma di spesa “risorse umane” della missione 1 dei dati relativi ai redditi di lavoro dipendente che dovrebbero essere presenti anche in altre missioni di spesa).

**Tab. n. 7 - Spese classificate per missioni - Esercizio 2017**

Missione	Previsioni iniziali di competenza	Previsioni definitive di competenza	Impegni	Pagamenti di competenza	Residui passivi da riportare
Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.025.858.677,12	837.048.555,84	633.765.816,08	494.406.831,59	234.212.508,97
Giustizia	369.615,88	250.000,00	0,00	0,00	115.495,20
Ordine pubblico e sicurezza	5.092.896,77	5.415.871,49	1.513.205,39	96.759,17	3.354.892,62
Istruzione e diritto allo studio	120.124.807,76	178.404.184,27	125.074.332,68	49.245.168,86	86.531.200,99
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	80.615.598,07	91.939.783,15	41.030.388,07	26.138.128,57	16.990.065,41
Politiche giovanili, sport e tempo libero	10.025.754,28	10.579.932,70	2.562.741,26	787.261,40	2.173.216,41
Turismo	12.057.769,58	18.443.867,94	10.941.474,88	5.121.852,57	6.025.583,21
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	118.128.498,56	254.042.285,01	86.483.083,99	73.958.822,40	32.715.132,54
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	245.818.452,01	279.664.470,28	113.038.735,39	79.877.137,64	54.355.307,65
Trasporti e diritto alla mobilità	1.221.944.084,55	1.371.599.119,54	1.146.301.867,04	811.018.347,65	459.694.776,16
Soccorso civile	40.687.290,92	74.637.786,77	39.291.906,23	23.948.996,57	18.520.961,50
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	335.788.551,23	347.654.828,34	229.941.159,98	68.563.665,04	171.291.744,11
Tutela della salute	12.654.034.478,71	13.638.727.803,22	13.176.265.544,97	11.449.264.799,71	3.041.029.075,18
Sviluppo economico e competitività	265.945.865,24	311.526.806,63	122.211.442,79	50.321.807,61	83.746.238,94
Politiche per il lavoro e la formazione	407.484.440,27	464.349.613,33	213.647.285,45	175.927.331,16	42.561.813,13
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	82.779.111,30	85.301.490,82	22.202.814,48	18.160.744,27	5.259.279,57
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	42.707.845,16	30.187.561,89	2.474.381,30	784.628,96	2.206.273,57
Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	20.108.352,41	27.912.612,62	12.854.254,52	5.705.727,80	9.030.671,73
Relazioni internazionali	1.040.288,80	2.763.284,78	959.187,22	195.982,38	766.157,44
Fondi e accantonamenti	7.646.897.705,62	8.418.688.921,02	0,00	0	0
Debito pubblico	757.904.633,96	776.985.733,99	529.980.406,61	529.976.657,05	56.398,22
Anticipazioni finanziarie	1.459.601.906,72	1.860.821.906,72	1.546.532.854,39	1.545.416.387,93	1.116.470,16
Servizi per conto terzi	7.335.433.200,12	7.784.296.339,64	5.382.731.560,42	5.223.782.369,73	305.435.158,51
<b>Totale missioni</b>	<b>33.890.449.825,04</b>	<b>36.871.242.759,99</b>	<b>23.439.804.443,14</b>	<b>20.632.699.408,06</b>	<b>4.577.188.421,22</b>

Fonte: dati del rendiconto 2017 regione Lazio

## 4 LA MANOVRA FISCALE DELLA REGIONE LAZIO PER L'ANNO 2017

### 4.1 L'imposizione tributaria regionale: rinvio<sup>52</sup>.

Si fa rinvio a quanto analiticamente descritto in occasione delle precedenti relazioni di accompagnamento alle decisioni di parifica<sup>53</sup> in merito alla ricognizione delle misure fiscali

---

#### <sup>52</sup> In particolare le manovre fiscali aggiuntive conseguenti all'avvio del Piano di rientro dal debito sanitario

Dal 1° gennaio 2012 è entrata in vigore l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA), di cui all'art. 3 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 19 (Legge finanziaria regionale 2012).

Dal 1° maggio 2013 è entrata in vigore l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA)<sup>52</sup>. Il presupposto dell'IRESA è costituito dalle emissioni sonore prodotte dagli aeromobili civili sia in fase di decollo sia in fase di atterraggio.

L'imposta è finalizzata prioritariamente a promuovere il disinquinamento acustico derivante dal traffico aereo e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti delle zone intorno agli aeroporti.

L'imposta è a carico degli esercenti di aeromobili che svolgono servizi di trasporto pubblico, aerotaxi o altre attività di tipo commerciale in aeroporti con certificazione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) o gestiti direttamente dall'ENAC, in conformità a quanto previsto dal "Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti" emanato dall'ENAC il 21 ottobre 2003 e successive modifiche; degli esercenti di aeromobili ad ala fissa ad uso privato il cui peso massimo al decollo sia pari o superiore a 4,5 tonnellate; degli esercenti di aeromobili ad ala rotante ad uso privato il cui peso massimo al decollo sia pari o superiore a 2,5 tonnellate. Tale entrata è iscritta a Titolo I come tipologia 101 - Imposte tasse e proventi assimilati.

Il Decreto Legge n. 145 del 23 dicembre 2013, convertito dalla Legge 21 febbraio 2014 n. 9, all'articolo 13, comma 15 bis, ha introdotto principi specifici per la determinazione della misura dell'imposta regionale: il valore massimo applicabile dell'imposta e la modulazione della determinazione del valore tenendo conto anche di criteri pertinenti alla distinzione tra voli diurni e notturni e alle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti. Il valore massimo dei parametri delle misure IRESA non può essere superiore a euro 0,50.

La regione Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale avanti la Corte Costituzionale, impugnando il D.L. 145 del 2013 limitatamente all'art. 13, comma 15 bis, non adeguando gli stanziamenti d'imposta 2014 ai parametri fissati con legge statale (D.L. 145/2013), in vigore al 22 febbraio 2014, che aveva considerevolmente ridotti i parametri IRESA fissati dalla norma regionale (L.R. 2/2013).

La Corte Costituzionale, con la Sentenza n. 13 del 2015, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla regione Lazio.

Conseguentemente, le minori entrate così verificatesi a consuntivo 2014 sono state pari a 36.408 migliaia di euro.

L'articolo 5 della legge finanziaria regionale 2014 ha stabilito, ai commi 10 e 14, relativamente alla tassa automobilistica regionale, la sospensione dell'obbligo di pagamento in talune fattispecie (esenzione per gli autoveicoli adibiti al trasporto di cose aventi massa complessiva fino a 3,5 tonnellate e esenzione per tre annualità per le nuove immatricolazioni di veicoli con alimentazione elettrica, ibrida benzina-elettrica, ad alimentazione termica o con alimentazione benzina-idrogeno).

Agli oneri derivanti dalle minori entrate si provvede genericamente con la quota parte delle maggiori entrate derivanti, per i medesimi anni, dall'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 e successive modifiche.

A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'articolo 6 della Legge Regionale 29 aprile 2013 n. 2 istituisce l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo come tributo proprio regionale ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68<sup>52</sup>.

La legge regionale di stabilità 2014 all'articolo 8, commi 2 e 3<sup>52</sup>, prevede inoltre minori entrate relativamente alla soppressione dell'addizionale regionale sui canoni di concessione delle acque pubbliche, quantificate in 400.000,00 di euro. Il tributo è stato iscritto sia nel 2013 che nel 2014 a Titolo I dell'Entrata- capitolo 111501. Nel 2014 non risultano stanziamenti di entrata, a seguito della soppressione della norma, ma risultano accertamenti per 314 migliaia di euro, interamente incassati.

Particolare menzione va a quanto previsto all'articolo 10 della Legge Regionale 29 aprile 2013 n. 2 per il recupero dell'evasione relativa alla compartecipazione dei cittadini alla spesa per prestazioni sanitarie relative agli anni 2009 e 2010, iscrivendo tale posta a titolo III tra le "entrate extra-tributarie".

Solo nel 2015 la DGR n. 157 del 14 aprile 2015 ha deliberato sull'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 10, legge regionale 29 aprile 2013, n. 2, prevedendo uno specifico procedimento per il recupero delle somme<sup>52</sup>. Tale procedura di recupero è sempre e solo relativa agli anni 2009-2010, non essendo ancora prevista una procedura sistematica di recupero evasione per tale posta.

Infine, con le disposizioni di cui all'art. 9 della citata L.R. 2/2013, sono state introdotte una serie di misure in materia di tassa automobilistica regionale, conformi al potere di disciplina del tributo richiamato all'art. 8, c. 2 del D.Lgs. n. 68/2011, dalla cui applicazione l'Amministrazione stima di pervenire a effetti migliorativi sia sotto il profilo della snellezza procedimentale che sotto quello di una mitigazione dei fenomeni di elusione ed evasione fiscale connessi ad una serie di operazioni, tra cui quelle legate ai passaggi di proprietà di veicoli.

Sempre con riferimento all'annualità 2015, infine, la legge regionale 29 luglio 2015, n. 11 ("*Disposizioni in materia di tributi regionali*"),

aggiuntive deliberate dalla regione Lazio finalizzate alla copertura degli oneri derivanti dal rientro dal deficit sanitario.

Nel paragrafo che segue si dà conto delle ulteriori misure di fiscalità regionale individuate al fine di reperire il gettito tributario necessario alla copertura degli oneri connessi alla restituzione delle 9 anticipazioni di liquidità onerose contratte- nel triennio 2013-2015- ai sensi degli articoli 2 e 3 del D.L. n. 35/2013.

#### **4.2 Le misure di politica fiscale della Regione in materia di addizionale regionale al reddito delle persone fisiche (IRPEF)**

Al fine di garantire idonea copertura finanziaria agli oneri connessi al rimborso delle anticipazioni di liquidità sottoscritte con il Ministero dell'Economia e delle Finanze in attuazione del D.L. n. 35/2013 e s.m.i., con l'approvazione della L.R. n. 2/2013 la Regione ha dovuto individuare, in conformità a quanto previsto dalla normativa nazionale di riferimento, misure *“idonee e congrue di copertura annuale del rimborso delle anticipazioni di liquidità, maggiorate degli interessi”*. Tali misure si sono tradotte, in prima battuta, in un incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF dello 0,6% a decorrere dal 2014 e di un ulteriore 1%, a decorrere dal 2015, a valere sui scaglioni di reddito successivi a 15.000 euro. Contestualmente, al fine di mitigare il più possibile l'impatto di tali misure di incremento del prelievo fiscale a valere sui contribuenti regionali, sono state attivate una serie di iniziative finalizzate al reperimento di maggiori entrate, o alla riduzione della spesa regionale.

La Regione ha pertanto provveduto alla costituzione di un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale prevedendo, con riferimento all'anno di imposta 2014, la disapplicazione della maggiorazione disposta dalla L.R. n. 2/2013 (incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF dello 0,6%) per i soggetti con un reddito imponibile ai fini dell'addizionale regionale all'IRPEF non superiore a 28.000,00 euro.

Con riferimento agli anni di imposta 2015 e 2016, le disposizioni di cui, rispettivamente, alla L.R. n. 17/2014 e alla L.R. n. 17/2015, hanno previsto la disapplicazione della

---

ha introdotto ulteriori modifiche alla disciplina dei seguenti tributi regionali: l'addizionale regionale all'Irpef, l'Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA) e la tassa automobilistica regionale.

<sup>53</sup> Cfr. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale dell'e.f. 2016, Vol I pag. 11 e ss.

maggiorazione del prelievo per i soggetti con un reddito imponibile ai fini dell'addizionale regionale all'IRPEF non superiore a 35.000,00 euro. In tal modo, la Regione ha inteso assicurare la mancata applicazione delle misure previste dalla L.R. n. 2/2013 per circa 2,3 milioni di contribuenti interessati al prelievo dell'addizionale regionale, a fronte di una platea complessiva di circa 2,8 milioni di contribuenti.

Con riferimento agli anni di imposta 2017 e 2018, le misure contenute nella L.R. n. 17/2016 hanno consentito una ulteriore rimodulazione del prelievo dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Il nuovo profilo impositivo realizza una riduzione del prelievo fiscale per tutti i soggetti con reddito imponibile superiore a 35.000 euro, valorizzando la natura progressiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, prevedendo una maggiorazione del prelievo crescente per ciascuno degli scaglioni di reddito, come definiti dall'articolo 11 del D.P.R. n. 917/1986.

Per i contribuenti con reddito superiore a 35.000 euro viene prevista una rimodulazione progressiva, in chiave riduttiva, del prelievo fiscale che interessa il secondo (15.000-28.000 euro), il terzo (28.000-55.000 euro) ed il quarto (55.000-75.000 euro) scaglione di reddito.

Per i redditi compresi tra 15.000 euro e 28.000 euro, il prelievo aggiuntivo si riduce dall'1,6% all'1,0% (portando così il prelievo complessivo, tenuto conto dell'aliquota ordinaria e della maggiorazione prevista dall'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, al 2,73%, in luogo del previgente 3,33%).

Per i redditi compresi tra 28.000 euro e 55.000 euro, il prelievo aggiuntivo si riduce dall'1,6% all'1,2% (portando così il prelievo complessivo al 2,93%, in luogo del previgente 3,33%).

Per i redditi compresi tra 55.000 euro e 75.000 euro, il prelievo aggiuntivo si riduce dall'1,6% all'1,5% (portando così il prelievo complessivo al 3,23%, in luogo del previgente 3,33%).

Per i redditi superiori a 75.000 euro, il prelievo resta confermato al 3,33%.

Inoltre, a decorrere dal 2014 sono state introdotte misure selettive di esclusione dal prelievo aggiuntivo ai fini dell'addizionale regionale all'IRPEF per alcune categorie di soggetti passivi meritevoli di particolare tutela ed attenzione sotto il profilo fiscale: le famiglie con reddito medio e tre o più figli a carico o uno o più figli portatori di handicap, nonché i nuclei familiari con uno o più componenti ultrasettantenni portatori di handicap.

### **4.3 Le fonti di finanziamento del SSR**

Nel fare rinvio alla più ampia e puntuale analisi del settore sanitario contenuta nel volume II della presente Relazione, si intende in questa sede procedere a una lettura sintetica delle principali voci di entrata che alimentano la missione "13" del bilancio regionale.

Le fonti di finanziamento della spesa sanitaria sono, essenzialmente, quelle previste dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (*"Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"*).

Detto decreto ha soppresso alcuni trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario, tra cui principalmente quelli relativi al finanziamento della spesa sanitaria corrente ed in conto capitale, compensandoli con una compartecipazione regionale all'Imposta sul Valore Aggiunto, determinata in base al gettito prodotto sul territorio regionale, e con l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF dello 0,40%. L'articolo 28 del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, ha innalzato l'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF destinata al finanziamento delle spese sanitarie, portandola dal precedente 0,9% all'attuale 1,23%, con decorrenza dall'anno d'imposta 2011. La stessa disposizione normativa ha previsto che gli effetti derivanti dalla rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF saranno considerati ai fini della definizione della misura della compartecipazione IVA spettante a ciascuna Regione.

Il servizio sanitario è finanziato inoltre dall'IRAP, al netto della quota corrispondente all'ex fondo perequativo di cui all'articolo 3 della legge n. 549/95. La compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine, pari a euro 0,00413 al litro, non è invece più destinata al

finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale *ex art.* 16-bis del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, come sostituito dall'articolo 1, comma 301, della legge n. 228/2012.

Per quanto riguarda le erogazioni di cassa, il combinato disposto dell'articolo 15, comma 24, del D.L. n. 95/2012 e della legge 23 dicembre 2009, n. 191, all'articolo 2, comma 68, lett. b), autorizza l'erogazione in via anticipata del finanziamento del SSR nella misura del 97% delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario, riconoscendo altresì la possibilità, per le Regioni che abbiano superato tutti gli adempimenti previsti dall'articolo 12 dell'Intesa tra Stato e Regioni del 23 marzo 2005, di un incremento di detta percentuale al 98%, percentuale che può essere ulteriormente elevata (99%) compatibilmente con gli obblighi di finanza pubblica. La quota restante rimane vincolata in attesa della verifica degli adempimenti regionali.

Le modalità di trasferimento alle Regioni delle risorse destinate alla Sanità sono stabilite dall'art. 77-quater del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'intero gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF è trasferito nel mese precedente sui rispettivi conti correnti di tesoreria centrale e accreditato entro il quinto giorno lavorativo del mese successivo sul conto del tesoriere regionale. Le eventuali eccedenze di gettito rispetto alle previsioni ai fini del finanziamento del SSN sono riversate allo Stato in sede di conguaglio.

La corresponsione dell'IVA avviene invece in base all'ultimo riparto effettuato sul quale è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni, previo un accantonamento di un importo corrispondente alla quota di finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario, la cui erogazione è condizionata alla verifica degli adempimenti regionali. La quota di compartecipazione IVA è erogata in ragione di un dodicesimo per ciascun mese dell'anno e viene accreditata sui conti di tesoreria regionale al 27 di ogni mese. Quando le somme cumulativamente trasferite a titolo di IRAP, addizionale regionale all'IRPEF e compartecipazione all'IVA non coprono il finanziamento della spesa sanitaria che deve essere assicurato alle singole Regioni, intervengono, su base mensile, le anticipazioni

di tesoreria, come stabilito dal combinato disposto dell'articolo 77-quater del decreto-legge n. 112/2008 e dell'articolo 2, comma 68, della legge n. 191/2009.

#### **4.4 Le fonti di finanziamento in materia di trasporto pubblico locale<sup>54</sup>**

Una delle voci più importanti del bilancio regionale riguarda il settore della mobilità. Già il Documento di economia e Finanza regionale dedica particolare attenzione alle problematiche connesse al settore dei trasporti in quanto è noto che tale settore è particolarmente strategico per lo sviluppo e la crescita della Regione sia in termini di competitività sia in termini di dotazione infrastrutturale e di tutela ambientale. Si fa riferimento in tal senso alla previsione, nell'ambito del TPL, del rinnovo del parco autobus con l'acquisto di mezzi meno inquinanti (euro 6) ad alta efficienza ambientale (350-370 nuovi autobus) il cui beneficio è riconducibile sia a minori costi medi di manutenzione (ordinaria e straordinaria), sia a minori costi legati al consumo di carburante che, in termini generali, a una maggiore sostenibilità finanziaria. Ulteriori interventi attengono al trasporto ferroviario per l'acquisto di nuovi treni ad alta velocità: secondo quanto riportato nel DEFR 2016, tale investimento consentirà un incremento di capacità di trasporto di circa 10.600 passeggeri per ogni giorno feriale per un totale di 2,6 milioni di passeggeri l'anno.

All'interno del bilancio è nella missione 10 "*Trasporti e diritto alla mobilità*" che tali interventi trovano una loro allocazione contabile. Tale missione si compone di sei programmi.

---

<sup>54</sup> Con l'approvazione dell'articolo 1, comma 301, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), è stato definito, a decorrere dal 2013, un nuovo assetto di finanziamento del trasporto pubblico locale (TPL). In particolare, è stata prevista l'istituzione del Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL, alimentato dalle risorse derivanti dal gettito di:

- compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina di cui all'art. 3, c. 12, della L. n. 549/1995 (*1.388 milioni di euro nel 2011*);
- compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio per autotrazione di cui all'art. 1, cc. 295-299, della L. n. 244/2007 (*1.991 milioni di euro nel 2011*);
- dalle risorse del fondo di cui agli art. 21, c. 3, del D.L. n. 98/2011 e art. 30, c. 3, del D.L. n. 201/2011 (*1.135 milioni di euro per l'anno 2013, 1.157 milioni di euro per l'anno 2014, 1,093 milioni di euro per l'anno 2015*);
- ulteriori risorse in misura pari a 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014 e 507 milioni di euro a decorrere dal 2015.

La misura dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinata al finanziamento del Fondo è definita in modo tale da assicurare l'equivalenza del Fondo rispetto all'ammontare delle risorse sopra indicate. L'obiettivo che il legislatore intende realizzare, attraverso tale processo di riaccantonamento fiscale (si prevede l'abolizione della compartecipazione regionale all'accisa sul gasolio e sulla benzina per autotrazione) e di costituzione di un Fondo Unico, è quello di identificare una quota del fabbisogno di spesa regionale per l'assolvimento dei servizi di trasporto pubblico locale cui partecipa lo Stato. La norma, peraltro, detta disposizioni per la ripartizione del Fondo, prevedendo criteri di ripartizione finalizzati alla razionalizzazione e al miglioramento dell'efficienza del servizio.

Nel prospetto che segue sono valorizzati e sei programmi, con indicazione, per ciascuno, delle previsioni di competenza per l'anno 2017:

**Tab. n. 8 - Missione 10 - Trasporti e diritto alla mobilità**

(In euro)	
Trasporto ferroviario	294.978.552,08
Trasporto pubblico locale	807.492.549,96
Trasporto per vie d'acqua	19.065.930,29
<i>di cui già impegnato</i>	<i>396.816,37</i>
Altre modalità di trasporto	6.442.068,16
Viabilità e infrastrutture stradali	54.728.455,87
<i>di cui già impegnato</i>	<i>2.576.802,87</i>
Politica regionale unitaria per i trasporti e il diritto alla mobilità	39.236.528,19
<b>TOTALE MISSIONE 10</b>	<b>1.221.944.084,55</b>
<i>di cui già impegnato</i>	<i>2.973.619,24</i>

Fonte: bilancio di previsione anno 2017

Il contenuto della missione riguarda genericamente l'amministrazione delle attività e dei servizi connessi al funzionamento, all'utilizzo, alla costruzione e manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto ferroviario (compreso il materiale rotabile), su gomma, autofiloviario, metropolitano e tranviario, comprendendo i contributi ed i corrispettivi per lo svolgimento dei servizi di trasporto.

Per quanto riguarda le fonti delle entrate destinate al trasporto pubblico locale, con l'articolo 16 bis del decreto legge n. 95/2012, così come modificato ed integrato dall'articolo 1 comma 301, della Legge 28 dicembre 2012, n. 228 (legge finanziaria per il 2013), a decorrere dall'anno 2013, è stato istituito per le regioni a Statuto ordinario il "*Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico*" e con DPCM dell'11 marzo 2013, acquisita l'intesa con la Conferenza Unificata Stato Regioni, sono stati definiti i criteri e le modalità con cui ripartire il Fondo Nazionale in un'ottica di efficientamento e razionalizzazione<sup>55</sup>, corrispondente a circa il 75% delle risorse pubbliche di parte corrente destinate al settore. L'elemento di maggior rilievo in materia di entrate è rappresentato proprio dalla costituzione di tale fondo unico nazionale vincolato per il trasporto, nel quale

<sup>55</sup> Già la legge 5 maggio 2009 n. 42, in materia di federalismo fiscale, in considerazione delle criticità del settore TPL, ha iniziato ad introdurre criteri e principi, quali quelli del superamento della spesa storica e dell'individuazione per il più ampio settore del trasporto pubblico di competenza regionale di "*costi standard*", "*fabbisogno standard*" e di "*livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale*".

confluiscono le risorse destinate al trasporto ferroviario (di cui all'articolo 21, comma 3, del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98) e le risorse destinate al trasporto su gomma.

La quota del fondo attribuita alla regione Lazio, stabilita ai sensi dell'art. 4 del DPCM dell'11 marzo 2013, per il 2017 è pari a 574.577.999,23 euro<sup>56</sup>.

Inoltre, per il 2017 la regione Lazio ha previsto in bilancio la destinazione di 354.800.000,00 di euro, per la copertura degli oneri del trasporto pubblico locale, derivanti dallo svincolo della manovra fiscale regionale.

## 4.5 Valutazioni conclusive

Dai dati di bilancio soprariportati emerge che il finanziamento delle spese afferenti al Trasporto pubblico locale della regione Lazio è coperto dalla quota del Fondo statale e dal *surplus* del gettito derivante dalla manovra fiscale non utilizzata per il finanziamento della missione “*sanità*”.

La Sezione, ribadendo quanto già osservato nelle relazioni di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2015 e 2016, rileva l'anomalia della sussistenza, per un verso, di un avanzo riveniente la sua fonte nelle risorse del riparto del Fondo statale, ontologicamente destinate a finanziare la spesa in oggetto, e, per l'altro, del ricorso improprio, a fini di finanziamento della spesa nel settore esaminato del trasporto pubblico locale, al *surplus* di risorse derivanti dall'imposizione tributaria consentita alla Regione a fini di rientro dal deficit sanitario (attraverso l'adozione delle normative relative alle maggiorazioni delle aliquote IRAP e Irpef).

Si propone pertanto alla approfondita riflessione dell'Istituzione regionale, anche in chiave prospettica, la necessità di una rivalutazione delle proprie politiche fiscali, che dovranno risultare orientate verso obiettivi di effettività e stabilità delle misure di autonoma acquisizione delle entrate destinate a copertura della spesa, segnatamente, per quel che qui interessa, nel settore della mobilità e dei trasporti che, dopo il settore sanitario, rappresenta

---

<sup>56</sup> Per quanto attiene all'esercizio 2017, le risorse del fondo a valere sul capitolo 1315 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ammontano a 4.850 milioni di euro. La quota di accesso della Regione Lazio alle risorse del Fondo è pari all'11,67%.

la voce più significativa e rilevante della spesa del bilancio regionale, al fine di garantire reali condizioni di equilibrio del bilancio medesimo e, al contempo, livelli adeguati ed efficienti delle prestazioni rese alla collettività.

## **5 L'ADEGUAMENTO DELLA NORMATIVA DI FONTE REGIONALE ALLA NUOVA DISCIPLINA POSTA IN MATERIA DI ORDINAMENTO CONTABILE DAL D.LGS. N. 118/2011**

### **5.1 Il quadro ordinamentale complessivo e il livello di adeguamento regionale nell'esercizio finanziario 2017**

La sentenza della Corte costituzionale n. 185/2016, sulla legittimità costituzionale della legge della regione Toscana n. 1/2015, ha delineato i confini del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di programmazione economica e di contabilità regionale, chiarendo che *“la potestà legislativa in materia è consentita alla Regione quando non ostino direttamente specifiche disposizioni riconducibili alla potestà esclusiva o concorrente dello Stato nelle materie finanziarie precedentemente individuate”*.

In specie, con la sentenza in parola, la Corte costituzionale ha rigettato la tesi, sostenuta dal Governo in sede di impugnativa, secondo cui *“La materia contabile non [sarebbe] nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali [verrebbe unicamente] riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del D.Lgs. n. 118 del 2011”*, statuendo invece che *“la programmazione economica e finanziaria regionale, le relative procedure contabili e l'attuazione in sede locale dei principi di coordinamento della finanza pubblica si inseriscono in un ambito normativo particolarmente complesso, il quale – sul versante della Regione – impinge nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in quella residuale del successivo quarto comma del medesimo articolo e nell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.”*. Pertanto, *“non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione”* per cui, *“il sistema contabile regionale [...] non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma [...] l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati”*.

Con riferimento al quadro normativo della regione Lazio, il riconoscimento della permanenza di uno spazio di potestà legislativa in capo alla medesima in materia di contabilità e programmazione economica determina, in primo luogo, la ultravigenza delle disposizioni della legge regionale del 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione), per quanto compatibili con le norme di cui al D.Lgs. n. 118/2011.

Tanto ricordato con riguardo al riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, si sottolinea il rilevante impatto che dall'esercizio in concreto delle richiamate competenze potrà discendere nell'ordinamento regionale allorché il processo di adeguamento risulterà compiuto.

Riferendo sul relativo *iter*, la regione Lazio ha provveduto ad adottare il Regolamento di contabilità con la delibera di Giunta regionale n. 697 del 31 ottobre 2017, recante “*Adozione del regolamento regionale avente ad oggetto: “Regolamento regionale di contabilità, in attuazione dell’articolo 3 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione) ed ai sensi dell’articolo 47, comma 2, lettera b), dello Statuto”*”.

Riprendendo le osservazioni già formulate in sede di parifica sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2016<sup>57</sup>, si ribadisce e si sottopone alla approfondita riflessione dell'Istituzione regionale l'attualità dell'esigenza di una completa revisione dell'ordinamento contabile regionale a partire da un intervento di rango legislativo di riordino della materia, abrogativo o modificativo della L.R. n. 25/2001 e di tutte le norme specifiche *ratione materiae* rilevanti, pur se formalmente recate da altre normative di fonte parimenti regionale, esigenza resa ancora più pregnante in considerazione degli ampi margini consentiti dall'orizzonte temporale ampio connotato alla appena avviata XI legislatura.

---

<sup>57</sup> Vd. relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della regione Lazio per l'e.f. 2016, I vol., parte I, parr. 5.1 e 5.2, pagg. 57-59.

## 5.2 L'adozione del regolamento di contabilità

Tanto posto, si riferisce dello stato di (parziale) definizione del nuovo assetto di disciplina regionale in materia di contabilità, dando atto della recente emanazione del prescritto regolamento di contabilità.

Al riguardo, si osserva sin d'ora che, stante la riconducibilità del detto regolamento alla fonte legislativa regionale emanata antecedentemente al nuovo ordinamento contabile armonizzato (*id est*, la L.R. n. 25/2001), ne discenderà, allorché si procederà a completare l'intervento di riordino normativo con l'adozione della nuova legge di contabilità di fonte regionale, la necessità della revisione anche dell'adottato Regolamento, al fine di verificarne la perdurante compatibilità con la norma di rango sovraordinato *medio tempore* sopravvenuta.

Passando ai contenuti del Regolamento, esso consta di 37 articoli, disciplinanti i profili dell'ordinamento contabile regionale nel rispetto della legislazione statale vigente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e dei principi della legislazione statale vigente in materia di coordinamento della finanza pubblica (artt. 1 -2). Al Capo II (artt. 3 - 7), si prevede l'adozione degli strumenti della programmazione economico - finanziaria introdotti dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del D.Lgs. n. 118/2011 (DSP; DEFR; piani, programmi e strumenti programmatici e negoziali di raccordo tra la Regione e gli altri livelli di Governo, europeo, statale e locale, previsti a legislazione vigente. Il Capo III (artt. 8 - 27) dettaglia procedure e contenuti del bilancio di previsione, della legge di stabilità e delle leggi collegate, nonché della legge di assestamento, in particolare introducendo nell'ordinamento contabile regionale il bilancio finanziario gestionale (art. 13) e istituendo i Fondi di riserva di carattere prudenziale, generali e speciali, previsti agli artt. 46, 48, 49 del D.Lgs. n. 118/2011 e al paragrafo 5.2, lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al medesimo (Fondo di riserva per le spese obbligatorie; per spese impreviste; per le autorizzazioni di cassa; per la copertura delle perdite reiterate; per il pagamento delle perdite potenziali; per il pagamento dei residui perenti; per il pagamento dei

cofinanziamenti regionali; per spese legate al contenzioso; nonché i fondi speciali per le spese di parte corrente e per le spese in conto capitale).

Di rilievo anche l'introduzione di norme che ancorano il ricorso al debito, nel contesto degli obiettivi di finanza pubblica generali, anche di derivazione e matrice europea, ai principi dell'evidenza pubblica. Il Capo IV (artt. 28 – 33) dedica una serie di disposizioni all'obiettivo di assicurare e garantire un monitoraggio continuo nella fase gestionale, sul versante tanto delle entrate quanto delle spese, a fini di tutela degli equilibri complessivi del bilancio regionale, nonché al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi della programmazione.

Rivestono importanza anche le disposizioni del Capo V che, in materia di copertura finanziaria delle leggi regionali, introducono nell'ordinamento regionale il principio della necessaria autosufficienza finanziaria delle leggi onerose, in tal senso colmando una lacuna ripetutamente sottolineata da questa Sezione in sede di verifica delle coperture finanziarie delle leggi di spesa<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Vd. da ultimo, delib. n.58/2017/RQ del 29 settembre 2017

**PARTE SECONDA**  
**LE RISULTANZE DELLA GESTIONE**

# 1 PREMESSA

## 1.1 Il contesto normativo di riferimento

L'articolo 63 del D.Lgs. n. 118/2011 dispone, al primo comma, che *“I risultati della gestione sono dimostrati nel rendiconto generale annuale della regione”*; prosegue poi prevedendo, al successivo comma, che *“Il rendiconto generale, 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, è predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 del presente decreto”*.

La normativa di fonte regionale già in sede statutaria prevede l'approvazione *“con legge”* del rendiconto regionale della Regione, *“su proposta della Giunta regionale”*, rinviando alla normativa regionale dettata in materia di bilancio e di contabilità la disciplina in dettaglio delle tempistiche e delle modalità della prevista approvazione da parte dell'Assemblea elettiva.

Il D.Lgs. n. 118/2011, emanato dal legislatore statale in attuazione degli spazi di potestà legislativa esclusiva riconosciuti allo stesso dall'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, rappresenta il nuovo quadro di riferimento normativo per la contabilità regionale, avendo cessato di avere efficacia, a far data dal 1 gennaio 2015, le disposizioni legislative regionali con esso incompatibili.

L'articolo 63 del citato decreto n. 118, dunque, già nei primi quattro commi individua nel rendiconto generale annuale della Regione l'atto fondamentale nel quale *“sono dimostrati i risultati della gestione”*, al contempo prevedendone l'approvazione *“contestualmente al rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del consiglio regionale e degli eventuali organismi strumentali”* e rinviando, per la disciplina sull'adozione dei pertinenti schemi di bilancio, alle previsioni dei commi 8 e 9 del precedente articolo 11.

Sul versante dei controlli, l'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 174/2012, come convertito dalla legge n. 213/2012, ha introdotto, come noto, la parificazione del rendiconto

generale della Regione, intestandone le funzioni alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, “*al fine 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*”. Alla parificazione la competente Sezione procede con tempistiche e modalità tali da consentire l'ulteriore *iter* della presentazione della proposta regionale di rendiconto al Consiglio regionale al fine dell'approvazione della relativa legge entro il 31 luglio di ciascun anno.

Così sommariamente descritto il contesto ordinamentale e normativo all'interno del quale si colloca la decisione di parifica del rendiconto regionale, si passano in rassegna le fasi salienti nelle quali è stato scandito, con riferimento all'esercizio finanziario 2017, il procedimento di controllo posto in essere dalla Sezione per le descritte finalità di cui al richiamato comma 5 dell'articolo 1 del D.L. n. 174/2012.

## **1.2 Gli adempimenti propedeutici alla parifica del rendiconto regionale**

La proposta di legge regionale sul “*Rendiconto generale della regione Lazio per l'esercizio 2017*” è stata approvata con DGR n. 196 del 24 aprile 2018, trasmessa il 2 maggio e acquisita dalla Sezione in pari data, per gli adempimenti relativi al giudizio di parifica.

Tale proposta di legge si compone di 15 articoli e comprende il Conto del bilancio, il Conto economico e lo Stato patrimoniale, con i rispettivi allegati, corredata della Relazione illustrativa e della Relazione sulla gestione.

Il Collegio dei revisori dei conti della regione Lazio ha reso la prescritta relazione sulla proposta di legge sul rendiconto, ai sensi dell'art. 11, comma 4, lett. p) del D.Lgs. n. 118/2011, in data 26 giugno 2018, esprimendo parere favorevole all'approvazione del rendiconto.

La relazione del Collegio dei revisori dei conti è stata trasmessa dalla Regione ed acquisita al protocollo della Sezione n. 2600 del 28 giugno 2018.

Le risultanze contabili della gestione sono esposte all'articolo 6, per quanto attiene al risultato definitivo di competenza; agli articoli da 7 a 10 per quanto attiene alla consistenza dei residui, attivi e passivi (distintamente tra residui, sia attivi che passivi antecedenti al

2016 e residui prodottisi durante la gestione di competenza); all'art. 11 per quanto attiene al saldo di cassa; agli articoli 9 e 10 con riferimento, rispettivamente, al totale dei residui attivi e passivi.

### 1.3 Dati di sintesi

Al fine di dare immediata evidenza dei dati rappresentativi dei principali saldi della gestione, si ritiene opportuno fornirne qui di seguito una rappresentazione sintetica, rinviando ai successivi paragrafi per un'analisi più approfondita di specifiche tematiche.

**Tab. n. 9 - Saldo della gestione di competenza 2017**

(in euro)		
<b>Accertamenti</b>	(+)	24.135.674.993,74
<b>Impegni</b>	(-)	23.439.804.443,14
<b>Risultato di competenza</b>		<b>695.870.550,60</b>

**Tab. n. 10 - Saldo della gestione di cassa 2017**

(in euro)		
<b>Fondo di cassa iniziale</b>	(+)	567.701.417,00
<b>Riscossioni totali</b>	(+)	23.643.424.062,96
<b>Pagamenti totali</b>	(-)	23.443.770.712,42
<b>Fondo di cassa finale</b>		<b>767.354.767,54</b>

**Tab. n. 11 - Saldo della gestione dei residui 2017**

(in euro)		
<b>Minori residui attivi</b>	(-)	115.708.628,76
<b>Minori residui passivi</b>	(+)	18.812.493,03
<b>Saldo gestione dei residui</b>		<b>-96.896.135,73</b>

**Tab. n. 12 - Residui attivi 2017**

(in euro)		
Somme rimaste da riscuotere sui residui attivi degli esercizi 2016 e precedenti	(+)	2.070.271.992,92
Somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate per la competenza propria dell'esercizio 2017	(+)	2.017.369.958,35
<b>Totale residui attivi al 31/12/2017</b>		<b>4.087.641.951,27</b>

**Tab. n. 13 - Residui passivi 2017**

(in euro)		
Somme rimaste da pagare sui residui passivi degli esercizi 2016 e precedenti	(+)	1.770.083.387,14
Somme rimaste da pagare sulle spese impegnate per la competenza propria dell'esercizio 2017	(+)	2.807.105.035,08
<b>Totale residui passivi al 31/12/2017</b>		<b>4.577.188.422,22</b>

L'articolo 12 espone il risultato di amministrazione (comma 1). Se ne riporta il dettaglio:

**Tab. n. 14 - Risultato di amministrazione 2017**

(in euro)		
<b>Fondo cassa al 31.12.2017</b>	(+)	767.354.767,54
Residui attivi	(+)	4.087.641.951,27
Residui passivi	(-)	4.577.188.422,22
Fondo Pluriennale vincolato per spese correnti	(-)	185.287.118,32
Fondo Pluriennale vincolato per spese in c/capitale	(-)	542.540.689,42
<b>Risultato di amministrazione al 31.12.2017</b>		<b>-450.019.511,15</b>
<b>Parte accantonata</b>		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.2017	(-)	77.506.799,81
Accantonamento residui perenti al 31.12.2017	(-)	572.594.696,32
Fondo anticipazioni di liquidità al 31.12.2017	(-)	7.375.815.084,74
Fondo perdite società partecipate	(-)	0,00
Fondo contenzioso	(-)	20.000.000,00
Altri accantonamenti	(-)	27.884.355,96
<b>Parte vincolata</b>		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	(-)	23.175.750,59
Vincoli derivanti da trasferimenti	(-)	407.316.521,88
<b>Totale parte disponibile - Disavanzo</b>		<b>-8.954.312.720,45</b>
di cui:		
Fondo anticipazioni di liquidità al 31.12.2017		-7.375.815.084,74
Disavanzo per debito autorizzato e non contratto		-1.054.429.873,36
Disavanzo da ripianare ai sensi dell'art. 9, c. 5, del d.l. n. 78/2015		-524.067.762,35
<b>Disavanzo al netto del Fondo anticipazioni di liquidità</b>		<b>-1.578.497.635,71</b>

La gestione 2017 chiude con un saldo contabile di - 450.019.511,15 euro.

Si ricorda che la gestione dell'esercizio finanziario 2016 chiudeva con un saldo contabile di -1.016.360.482,31.

Il dato, ancora sensibilmente al di sotto dell'obiettivo del pareggio finanziario, in ossequio all'art. 81 Cost. e al combinato disposto degli articoli 40, primo comma, e 42 del

D.Lgs. n. 118/2011, evidenzia un risultato migliorativo rispetto alla precedente gestione (con un differenziale positivo pari a euro 566.340.971,16). Considerato che gli obiettivi minimi di ripiano dei disavanzi accertati, di parte corrente e capitale, ammontano a complessivi euro 565.000.000,00 (ripiano del disavanzo di parte capitale ottenuto attraverso il ricorso all'effettiva contrazione di un mutuo per euro 500.000.000,00; ripiano decennalizzato del disavanzo di parte corrente ai sensi dell'articolo 9, comma 5, D.L. n. 78/2015, da ottenersi attraverso risparmi di spesa pari a euro 65.000.000,00), il risultato effettivamente conseguito evidenzia il raggiungimento degli obiettivi minimi posti per legge (con un differenziale leggermente migliorativo, pari a euro 1.340.971,16).

Il disavanzo di amministrazione per spese in conto capitale, pari a euro 1.054.429.873,36, risulta ridotto rispetto al dato accertato in sede di parifica 2016 di un ammontare complessivo pari a 543.016.515,44, di cui 500.000.000,00 ascrivibili al mutuo contratto.

Il disavanzo di parte corrente, pari a 524.067.762,35, presenta un differenziale positivo rispetto all'omologo dato accertato in sede di rendiconto 2016 (pari a euro 589.576.232,65 euro) coincidente con l'obiettivo di riduzione di 65 milioni posto dal sopracitato D.L. n. 78/2015.

Il disavanzo da anticipazione di liquidità, determinato in euro 7.375.815.084,74, risulta ridotto rispetto all'omologo dato accertato in sede di parifica 2016 (pari a euro 7.547.429.437,10) di euro 171.614.352,36, pari all'importo della rata in conto interessi versata dalla Regione al Mef tenuto conto dell'effetto sospensivo dell'obbligo di restituzione annuale della rata in conto capitale disposto dall'art. 44, comma 4, del D.L. n. 189/2016 (*“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016”*).

Da ultimo, il medesimo articolo 12, al secondo comma, dispone l'iscrizione del saldo di cassa e del risultato di amministrazione nel bilancio di previsione finanziario 2018-2020, al contempo autorizzando le necessarie variazioni di bilancio.

## 2 IL CONTO DEL BILANCIO

### 2.1 Premessa: la verifica della conformità della rendicontazione ai principi contabili del D.Lgs. n. 118/2011

Tra le prime verifiche poste in essere sul rendiconto della Regione relativo all'esercizio finanziario 2017 si ricorda quella funzionale a conoscere la relativa conformità ai principi posti dall'ordinamento contabile introdotto con il Decreto legislativo n. 118/2011, con particolare riguardo ai principi contabili generali di cui all'articolo 3 e all'Allegato 1 del medesimo<sup>59</sup>, nonché ai principi contabili applicati di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a), b), c), d) del medesimo articolo e corrispondenti Allegati<sup>60</sup>.

L'Amministrazione ha chiarito<sup>61</sup> di aver proceduto, per quel che qui interessa, alla rendicontazione utilizzando gli schemi di rendiconto allegati al D.Lgs. n. 118/2011, come modificato dal successivo D.Lgs. n. 126/2014, aggiornati, ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 2 del medesimo, con riferimento all'esercizio 2017.

In merito all'adozione di tutti gli atti e documenti con finalità informativa previsti dal citato art. 11, comma 6, in sede di redazione del rendiconto, profilo sul quale la Sezione si è già pronunciata in occasione dell'attività di controllo finalizzata al giudizio di parifica sul rendiconto 2016<sup>62</sup>, avendo in quella sede rilevato la non completa compilazione di tutti gli allegati previsti dall'art. 11 citato decreto, si dà atto che l'Amministrazione ha proceduto ad integrare, nel corpo dell'allegato denominato “*Relazione sulla gestione al rendiconto generale della regione Lazio per l'esercizio finanziario 2017*”, i dati ed elementi conoscitivi di seguito evidenziati e commentati, dettagliati secondo l'ordine fissato al citato articolo 11, comma 6, del D.Lgs.n.118/2011:

---

<sup>59</sup> Cfr., in particolare, i principi dell'annualità; dell'unità; dell'equilibrio di bilancio; dell'universalità; della flessibilità; della competenza finanziaria potenziata.

<sup>60</sup> Cfr. il principio della programmazione (art. 3, c.1, lett. a) e Allegato 4/1; il principio della contabilità finanziaria (art.3, c.2, lett. b) e Allegato 4/2); il principio della contabilità economico-patrimoniale (art. 3, c.1, lett. c) e Allegato 4/3); il principio del bilancio consolidato (art. 3, c.1, lett. d) (Allegato n. 4/4).

<sup>61</sup> Cfr. Relazione sulla gestione al “*Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2017*” (di seguito “*Relazione sulla gestione*”), pag. 34 e ss.

<sup>62</sup> In particolare, con riguardo alla mancata predisposizione dell'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti ex art. 11, c.6, lett. j, D.Lgs. n. 118/2011 in sede di rendicontazione, vd. Rel. di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto per l'e.f. 2016, Vol.I, Parte III, par. 2.5, pag. 276.

- a) i criteri di valutazione utilizzati per le poste dello stato patrimoniale e del conto economico, nelle scritture di contabilità economico-patrimoniale;
- b) le principali voci del conto del bilancio, dettagliate negli allegati di natura finanziaria al rendiconto;
- c) le principali variazioni alle previsioni finanziarie intervenute in corso d'anno, *“comprendendo l'utilizzazione dei fondi di riserva e gli utilizzi delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio precedente, distinguendo i vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, dai trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, vincoli formalmente attribuiti dall'ente”* (cfr. art. 11, comma 6, lett. c) cit.). L'Amministrazione ha adottato un apposito allegato al rendiconto, denominato *“Elenco dei capitoli in uscita variati”*, in cui risultano elencate tutte le variazioni di bilancio intervenute in corso di anno, con indicazione dei relativi vincoli, ove sussistenti;
- d) l'elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, con specificazione della natura di vincoli (vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, da trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, vincoli formalmente attribuiti dall'Ente). Tali informazioni sono presenti negli allegati al rendiconto denominati, rispettivamente, *“Elenco analitico delle quote vincolate”* ed *“Elenco analitico delle quote accantonate”*;
- e) le informazioni relative alle ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza, nonché della fondatezza degli stessi, compresi *“i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione”* (cfr. art. 11, comma 4, lettera n). Tale informazione è presente nel capitolo n. 6, denominato: *“La gestione dei residui”*;
- f) l'elenco delle movimentazioni effettuate nel corso dell'esercizio sui capitoli di entrata e di spesa riguardanti l'anticipazione, con apposita evidenza dell'utilizzo medio e dell'utilizzo massimo dell'anticipazione nel corso dell'anno, nel caso in cui il conto del bilancio, in deroga al principio generale dell'integrità, espone il saldo al 31 dicembre

dell'anticipazione attivata al netto dei relativi rimborsi. Questa informazione è contenuta nel capitolo n. 5 denominato “*Giacenza di Cassa ed Anticipazione di Tesoreria*”. L'Amministrazione ha adottato con d.g.r. n. 11/2017 il provvedimento autorizzativo prescritto dall'art. 69, comma 6, del D.Lgs. n. 118/2011.<sup>63</sup> In dettaglio, le movimentazioni sui capitoli di entrata ed uscita riguardanti l'anticipazione sono riportate negli allegati al rendiconto denominati “*Movimentazioni capitolo entrata 521801 concernente l'utilizzo delle anticipazioni di cassa*” e “*Movimentazione capitolo uscita T19544 concernente il rimborso delle anticipazioni di cassa*” sono riportate le movimentazioni sui capitoli di entrata ed uscita riguardanti l'anticipazione. In merito alla piena osservanza delle previsioni di cui al citato art. 69 D.Lgs. n. 118/2011 si richiamano anche in questa sede le osservazioni già articolate in sede di analisi degli scostamenti tra dati previsionali, assestati e a consuntivo degli accertamenti<sup>64</sup> (), che qui si sintetizzano.

Il puntuale dettato normativo posto dal comma 9 del soprariocordato art. 69 impone l'osservanza del limite percentuale ivi previsto (il 10% del totale delle “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”) non soli in sede di stanziamenti iniziali, ma anche durante la gestione.

L'osservanza della seconda regola posta dalla disciplina normativa (l'estinzione entro l'esercizio finanziario di riferimento delle anticipazioni effettuate) posta, all'evidenza, a tutela dell'integrità del bilancio, è, infatti, preordinata a tenere indenne il bilancio dagli oneri passivi del servizio del debito, finalità alla quale concorre, in prima battuta, e senza carattere di alternatività, l'osservanza del limite percentuale parimenti posto dalla disciplina in commento.

g) quanto alle informazioni inerenti alla eventuale titolarità in capo all'Ente regionale di diritti reali di godimento su beni di proprietà di terzi, all'interno dell'inventario generale dei beni immobili di proprietà regionale è dato atto della non esistenza di tale categoria di diritti reali immobiliari;

---

<sup>63</sup> Cfr. Rel. alla gestione cit., pag. 35

<sup>64</sup> Cfr. Parte I – Cap.2, par. 2.2 della presente relazione

h) l'elenco dei propri enti e organismi strumentali. Sin da ora, si ritiene di riportare in questa sede l'elenco in oggetto:

**Tab. n. 15 - Enti e organismi strumentali**

ENTE
AREMOL (Agenzia Regionale Mobilità)
ARPA (Agenzia Regionale Protezione Ambientale)
ARSIAL (Agenzia regionale sviluppo e innovazione del Lazio)
Ente Roma Natura
I.R.Vi.T. (Istituto Regionale per le Ville Tuscolane)
Laziodisu
Parco Naturale dei Monti Lucretili
Parco Naturale Regionale dei Monti Aurunci
Parco Naturale Regionale dei Monti Simbruini
Parco Naturale Regionale d Bracciano Martignano
Parco Naturale Regionale di Veio
Parco naturale regionale monti Ausoni e lago di Fondi
Parco Regionale dei Castelli Romani
Parco Regionale dell'Appia Antica
Parco regionale Riviera di Ulisse
Riserva Naturale Monte Navegna e Monte Cervia
Riserva Naturale Nazzano, Tevere Farfa
Monti Cimini Riserva Naturale Lago di Vico

- i) l'elenco delle partecipazioni dirette possedute con l'indicazione della relativa quota percentuale. Tale elenco è presente nel capitolo n. 15, denominato: “La contabilità economico patrimoniale”, alla voce “Partecipazioni”;
- j) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate<sup>65</sup>. Tali informazioni sono presenti nell'allegato 1 alla relazione

<sup>65</sup> La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie

di gestione, denominato: “Nota informativa attestante posizioni debitorie e creditorie verso società controllate, società partecipate e gli enti pubblici dipendenti (articolo 11, comma 6, lettera j, del D.Lgs. n. 118/2011);

- k) gli oneri e gli impegni sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata. Tale informazione è contenuta nel capitolo n. 9 denominato: “Indebitamento e strumenti finanziari derivati” e nell’allegato al rendiconto, denominato “Nota informativa derivati Regione Lazio”;
- l) l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, con l'indicazione delle eventuali richieste di escussione nei confronti dell'ente e del rischio di applicazione dell'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Si riporta di seguito l’elenco delle garanzie in essere:

**Tab. n. 16 - Garanzie principali o sussidiarie**

LAZIO INNOVA - (ex UNIONFIDI) (L.R. n. 11/97 art. 52) - Fondo di garanzia imprese (versione originaria)	2.000.000,00
LAZIO INNOVA - (ex UNIONFIDI) (L.R. n. 09/05 art. 60) - Fondo di garanzia per l'accesso al credito PMI Lazio	3.000.000,00
LAZIO INNOVA - (ex UNIONFIDI) (L.R. n. 3/03 art. 13) - Fondo di garanzia imprese	21.900.000,00
LAZIO INNOVA - (ex UNIONFIDI) (L.R. n. 4/06 art. 54) - Fondo di garanzia per le categorie sociali	272.250,00
LAZIO INNOVA - (ex UNIONFIDI) (L.R. n. 26/07 art. 59) - Fondo di garanzia per le emergenze occupazionali	1.000.000,00
<b>Totale</b>	<b>28.172.250,00</b>

- m) l'elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell'ente alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, con l'indicazione delle rispettive destinazioni e degli eventuali proventi da essi prodotti. Gli elenchi completi dei beni

immobili sono presenti negli allegati al rendiconto riguardanti il patrimonio immobiliare dell'ente;

n) gli elementi richiesti dall'art. 2427 e dagli altri pertinenti articoli del codice civile, nonché da altre norme di legge e dai documenti sui principi contabili applicabili. Quanto previsto alla lettera n) è contenuto nel capitolo n. 15, denominato: “La contabilità economico patrimoniale”;

o) con riguardo all'onere informativo residuale previsto alla lettera o) della elencazione in oggetto, l'Amministrazione ha ritenuto di ottemperarvi attraverso un espresso rinvio alla Relazione.

### **2.1.1 Il principio dell'annualità<sup>66</sup>**

La gestione finanziaria dell'esercizio 2017 è stata autorizzata con la legge regionale 31 dicembre 2016, n. 18, recante “*Bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2017 – 2019*”. Con deliberazione di Giunta regionale dell'10 aprile 2018, n. 181, è stato approvato il riaccertamento dei residui attivi e passivi ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011. Con la medesima deliberazione sono state operate anche le necessarie variazioni di bilancio concernenti il fondo pluriennale vincolato iscritto nella spesa dell'esercizio 2017.

Successivamente, con deliberazione del 17 aprile 2018, n. 184, la Giunta regionale ha provveduto alle consequenziali ed ulteriori variazioni di bilancio, concernenti la rideterminazione del fondo pluriennale vincolato, dell'avanzo di amministrazione accantonato e vincolato e del disavanzo finanziario, a valere sullo schema di bilancio di previsione adottato dalla Giunta, di cui alla proposta di legge regionale n. 409 dell'11 dicembre 2017, recante “*Bilancio di previsione finanziario della regione Lazio 2018-2020*<sup>67</sup>”.

---

<sup>66</sup> Conformemente al principio dell'annualità, i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono ad un periodo di gestione che coincide con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti annuali di bilancio, le previsioni per l'esercizio di riferimento sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale.

<sup>67</sup> Con legge regionale n. 14 del 29 dicembre 2017 è stato autorizzato l'esercizio provvisorio del bilancio per l'esercizio finanziario 2018, sulla base dello schema di bilancio di previsione adottato dalla Giunta, di cui alla proposta di legge regionale n. 409 dell'11 dicembre 2017.

## 2.1.2 Il principio dell'unità e dell'equilibrio di bilancio<sup>68</sup>

Con riguardo all'analisi degli equilibri, sia in fase di previsione che di rendicontazione, si rinvia alla trattazione analitica elaborata nel pertinente capitolo.

## 2.1.3 Il principio dell'universalità

La Regione ha riferito di non avere gestioni fuori bilancio, essendo l'intero bilancio costruito, gestito e rendicontato in funzione del principio dell'universalità<sup>69</sup>.

## 2.1.4 Il principio della flessibilità e le variazioni amministrative<sup>70</sup>

Tale principio ha ampliato la possibilità, per le Amministrazioni territoriali, di effettuare variazioni di bilancio gestionali nel corso dell'esercizio finanziario, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 51 del D.Lgs. n. 118/2011. Le variazioni di bilancio effettuate

---

<sup>68</sup> In ossequio al principio dell'unità, la singola Amministrazione pubblica è una entità giuridica unica e unitaria; pertanto, deve essere unico e unitario sia il suo bilancio di previsione, sia il suo rendiconto e bilancio d'esercizio. È il complesso unitario delle entrate che ne finanzia l'azione e dunque per tale via sostiene la totalità delle sue spese durante la gestione. I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa.

Quanto alla declinazione dell'equilibrio di bilancio, le norme di contabilità pubblica pongono come vincolo del bilancio di previsione il pareggio finanziario. L'osservanza di tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa. Il rispetto del principio di pareggio finanziario, invero, non basta per soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni Pubblica Amministrazione. Il pareggio finanziario nel bilancio di previsione, infatti, comporta anche la corretta applicazione 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 modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione. Nel sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica, gli equilibri stabiliti in bilancio devono essere rispettati considerando non solo la fase di previsione, ma anche la fase di rendicontazione come prima forma del controllo interno, concernente tutti i flussi finanziari generati dalla produzione, diretta o indiretta e quindi effettuata anche attraverso le altre forme di gestione dei servizi erogati e di altre attività svolte. Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi è più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione autorizzatorio. Anche la realizzazione dell'equilibrio economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione e quindi con riferimento al *budget* ed al preventivo economico, sia nei documenti contabili di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'Amministrazione pubblica. L'equilibrio finanziario – dinamico - del bilancio non comporta necessariamente una stabilità anche di carattere economico e patrimoniale. Il principio dell'equilibrio di bilancio pertanto essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni Amministrazione pubblica persegue tra i suoi fini istituzionali.

<sup>69</sup> In attuazione del principio della universalità, il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola P.A., al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio e degli andamenti dell'*agere* amministrativo, anche nell'ottica degli equilibri economico - finanziari del sistema di bilancio. Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola Amministrazione o da sue articolazioni organizzative - che non abbiano autonomia gestionale - che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'Amministrazione entro i termini dell'esercizio.

<sup>70</sup> Il principio di flessibilità è volto a consentire, all'interno dei documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio, la possibilità tecnica di fronteggiare gli effetti derivanti da circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione, modificando i valori approvati dagli Organi di governo in sede di programmazione e di correlata predisposizione delle scritture contabili. Per tale finalità il nuovo ordinamento contabile disciplina l'utilizzo di strumenti ordinari, come il fondo di riserva, destinati a garantire le risorse da impiegare a copertura delle spese relative a eventi dotati del carattere dell'imprevedibilità e della straordinarietà.

dalla Regione sul bilancio 2017 hanno riguardato, principalmente, l’assegnazione di risorse vincolate da parte dello Stato e dell’Unione Europea, il pagamento delle spese obbligatorie, nonché variazioni compensative tra capitoli di spesa.

Di seguito viene riportata una tabella che illustra quantitativamente le variazioni effettuate nell’esercizio finanziario 2017:

**Tab. n. 17 - Tipologie variazioni di bilancio 2017**

Tipologia di variazione	Numero
Deliberazioni di Giunta regionale Variazioni compensative	245
Deliberazioni di Giunta regionale Attuazioni Leggi regionali	7
Determinazioni	98
<b>Totale</b>	<b>350</b>

## 2.1.5 Il principio della competenza finanziaria potenziata<sup>71</sup>

La nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata, applicata per gli enti in sperimentazione sin dall’esercizio 2012, stabilisce 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.

In attuazione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata gli enti provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi per verificare, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento. In particolare, l’articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni, stabilisce che *“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 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”*.

<sup>71</sup> Il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata è declinato, assieme agli altri principi contabili generali, nell’Allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011.

La Regione ha effettuato il riaccertamento ordinario dei residui<sup>72</sup> con la deliberazione 10 aprile 2018 n. 181.

---

<sup>72</sup> Per l'analisi dell'adempimento e gli esiti sulle risultanze del rendiconto si rinvia all'apposito capitolo della presente Relazione.

### 3 LA GESTIONE DI COMPETENZA

#### 3.1 Il risultato della gestione di competenza

La gestione di competenza dell'esercizio 2017 ha prodotto accertamenti pari a 24.135.674.993,74 euro, impegni per 23.439.804.443,14 euro e si è conclusa con un saldo positivo di 695.870.550,60 euro, in netta diminuzione rispetto a quello dell'esercizio precedente, pari a 1.288.535.169,62 euro.

**Tab. n. 18 - Risultato della gestione di competenza - Anni 2015/2017**

	2015	2016	2017	Var. % 2017/2015	Var. % 2017/2016
<b>Accertamenti</b>	27.255.785.492,96	26.396.156.864,15	24.135.674.993,74	-8,56%	-11,45%
<b>Impegni</b>	25.963.565.214,12	25.107.621.694,53	23.439.804.443,14	-6,64%	-9,72%
<b>Risultato di competenza</b>	<b>1.292.220.278,84</b>	<b>1.288.535.169,62</b>	<b>695.870.550,60</b>	<b>-46,00%</b>	<b>-46,15%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio –  
su dati rendiconti 2015/2017

Come noto, il risultato sopra 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 che, per quanto qui interessa, ha iscritto la struttura dei relativi documenti contabili entro un orizzonte temporale che trascende la singola annualità.

L'art. 53, infatti, per quanto riguarda gli accertamenti, ha previsto (al primo comma) che *“Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive, da cui derivano entrate per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le entrate sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi.”*

Mentre, per quanto riguarda gli impegni di spesa, l'art. 56 ha previsto (al primo comma) che *“Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate passive, da cui derivano spese per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste, dal*

*principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le spese sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi.”*

Inoltre, il nuovo principio contabile generale della competenza finanziaria (principio n. 16 dell'Allegato 1 (“*Principi generali o postulati*”) come previsto dall'art. 3, comma 1, del ridetto D.Lgs. n. 118/2011) espressamente dispone 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.

Costituisce corollario di ciò il principio per il quale, in fase di accertamento, “*Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito.*” E ancora, deve escludersi categoricamente “*la possibilità di accertamento attuale di entrate future, in quanto ciò darebbe luogo ad un'anticipazione di impieghi (ed i relativi oneri) in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell'entrata futura, con la conseguenza di alterare gli equilibri finanziari dell'esercizio finanziario*”.

Specularmente, sul versante della spesa, “*Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica*” (cfr. principio n. 16 sopracitato).

Dall'operare del meccanismo sopra rappresentato è derivata la necessità di assicurare adeguata rappresentazione contabile a quelle tipologie di spese (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. L'art. 39, comma 8, lett. b) del D.Lgs. n. 118/2011, infatti, precisa che, tra le spese di cui si autorizza l'impegno negli esercizi cui il

bilancio si riferisce, occorre anche considerare la quota dello stanziamento di competenza costituita dal fondo pluriennale vincolato, destinata alla copertura degli impegni che sono stati assunti negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi e degli impegni che si prevede di assumere nell'esercizio con imputazione agli esercizi successivi.

In conseguenza del combinato operare dei predetti istituti contabili di nuova introduzione, la sola differenza tra entrate accertate e spese impegnate, che in passato generava il risultato della gestione di competenza, non è più esaustiva in quanto, per determinare gli effetti della gestione economico-finanziaria del singolo anno, vi è la necessità di computare anche il saldo del Fondo pluriennale vincolato.

Pertanto, il risultato della gestione di competenza per l'esercizio 2017, deve tener conto:

1) Sul versante delle entrate:

- del Fondo pluriennale vincolato per spese correnti, pari a euro 228.674.345,73;
- del Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale, pari a euro 466.520.018,30.

2) Sul versante delle uscite:

- del Fondo pluriennale vincolato di parte corrente, pari a euro 185.287.118,32;
- del Fondo pluriennale vincolato in conto capitale, pari a euro 542.540.689,42.

La successiva tabella, elaborata dalla Sezione, evidenzia il nuovo risultato della gestione di competenza potenziata della regione Lazio per l'anno 2017, pari a euro 663.237.106,89, calcolato aggiungendo al saldo tra il totale delle entrate accertate e il totale delle spese impegnate il saldo del Fondo pluriennale vincolato (pari a -32.633.443,71 euro).

**Tab. n. 19 - Risultato della gestione di competenza potenziata - Esercizio 2017**

Accertamenti di competenza	(+)	24.135.674.993,74
Impegni di competenza	(-)	23.439.804.443,14
<b>Risultato della gestione di competenza pura</b>	<b>(A)</b>	<b>695.870.550,60</b>
F.P.V per spese correnti (entrata)	(+)	228.674.345,73
F.P.V. per spese in conto capitale (entrata)	(+)	466.520.018,30
F.P.V. di parte corrente (spesa)	(-)	185.287.118,32
F.P.V. in c/capitale (spesa)	(-)	542.540.689,42
<b>Saldo Fondo pluriennale vincolato</b>	<b>(B)</b>	<b>-32.633.443,71</b>
<b>RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA POTENZIATA</b>	<b>(A+ B)</b>	<b>663.237.106,89</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio – su dati rendiconto 2017

### 3.1.1 Il fondo pluriennale vincolato

Il Fondo pluriennale vincolato è costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive della Regione già impegnate, ma con esigibilità in esercizi successivi rispetto all'esercizio in cui viene accertata l'entrata. Il Fondo pertanto è un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso.

Lo scopo del Fondo è di rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse, così come previsto dal principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 4/2 al D. Lgs. 118/2011.

Il Fondo pluriennale vincolato del bilancio regionale 2017 risulta inizialmente quantificato in 695.194.364,03 (di cui euro 228.674.345,73 di parte corrente ed euro 466.520.018,30 di parte capitale); tale importo è stato definito con l'approvazione del rendiconto generale 2016.

**Tab. n. 20 - Il fondo pluriennale vincolato**

<b>Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2016</b>	(a)	<b>695.194.364,03</b>
Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2017 e coperte da FPV	(b)	225.454.984,08
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2017	(x)	76.361.940,69
<b>Quota del FPV al 31/12/2016 rinviata all'esercizio 2018 e successivi</b>	<b>c = (a - b - x)</b>	<b>393.377.439,26</b>
Spese impegnate nel 2017 con imputazione al 2018 e coperte da FPV	(d)	331.742.797,41
Spese impegnate nel 2017 con imputazione al 2019 e coperte da FPV	(e)	2.121.993,64
Spese impegnate nel 2017 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte da FPV	(f)	585.577,43
<b>Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2017</b>	<b>g = (c + d + e + f)</b>	<b>727.827.807,74</b>

Nel corso del 2017 il Fondo è stato utilizzato per dare copertura alle spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2017, pari a 225.454.984,08 euro. Inoltre, si sono contabilizzate economie di impegno per 76.361.940,69, euro determinando una quota del Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2016 rinviata agli esercizi 2018 e successivi, pari a 393.377.439,26 euro.

Tale ultimo importo va incrementato delle somme impegnate nel 2017 con imputazione agli esercizi 2018 e successivi, pari complessivamente a 334.450.368,48 euro, per determinare la quota del Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2017, pari a 727.827.807,74 euro.

Questo Fondo costituisce la copertura di altrettanti impegni assunti per esigibilità differita sugli esercizi 2018, 2019, 2020 e successivi.

Il Fondo alla chiusura dell'esercizio 2017 aumenta di 32.633.443,71 euro (+4,69%) rispetto al valore iniziale di 695.194.364,03 euro. Dei 727.827.807,74 euro, costituenti l'ammontare complessivo del Fondo, 393.377.439,26 euro (54,05%) 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 334.450.368,48 euro (45,95%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2017 ed imputati all'esercizio 2018 (331.742.797,41 euro), 2019 (2.121.993,64 euro) ed esercizi successivi (585.577,43 euro).

### **3.1.2 La consistenza del Fondo pluriennale vincolato in correlazione con gli esiti dell'operazione di riaccertamento ordinario dei residui<sup>73</sup>.**

In sede istruttoria si è proceduto ad approfondire il profilo della consistenza del Fondo in oggetto anche tenuto conto delle ricadute che ne sono derivate in esito all'operazione di riaccertamento ordinario dei residui, come più volte ricordato, la Regione ha proceduto con deliberazione n. 181/2018. In particolare, in tale occasione, sono state reimputate per esigibilità nell'esercizio 2018 somme accertate nell'esercizio 2017, non ancora incassate, pari complessivamente ad euro 523.819.449,09. A fronte degli accertamenti di queste risorse, una quota, pari ad euro 324.705.312,11, è stata anche impegnata, ma reimputata per esigibilità, contestualmente alle entrate, nell'esercizio 2018.

Sul fronte delle spese, sono state reimputate per esigibilità nell'esercizio 2018 somme impegnate nell'esercizio 2017, non ancora pagate, pari complessivamente ad euro 951.718.623,90, comprensive di euro 324.705.312,11, sopra menzionate. La copertura di tali spese nell'esercizio 2018 è stata garantita anche dal Fondo pluriennale vincolato. In particolare, per euro 627.013.311,79 la copertura è stata data dal FPV, mentre per euro 324.705.312,11 dalla contestuale reimputazione di entrate e di spese, per le quali ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011, la costituzione del FPV non è effettuata<sup>74</sup>. Il valore finale che assume il FPV al 31 dicembre 2017 è di euro 727.827.807,74, ed è pari alla somma del Fondo pluriennale vincolato necessario a dare copertura alla reimputazione delle spese, pari ad euro 627.013.311,79, più il valore del Fondo già iscritto nella spesa dell'esercizio 2017, in relazione alla gestione di spese programmate, finanziate da entrate vincolate, pari ad euro 100.814.495,95.

---

<sup>73</sup> Vd. Per il riaccertamento ordinario dei residui vd. il par. 9.1. del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011.

<sup>74</sup> Cfr. par. 9.1 del principio contabile citato nella parte in cui prevede: "Non è necessaria la costituzione del fondo pluriennale vincolato solo nel caso in cui la reimputazione riguardi, contestualmente, entrate e spese correlate. Ad esempio nel caso di trasferimenti a rendicontazione, per i quali l'accertamento delle entrate è imputato allo stesso esercizio di imputazione degli impegni, in caso di reimputazione degli impegni assunti nell'esercizio cui il riaccertamento ordinario si riferisce, in quanto esigibili nell'esercizio successivo, si provvede al riaccertamento contestuale dei correlati accertamenti, senza costituire o incrementare il fondo pluriennale vincolato".

### **3.1.3 Il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione e in sede di assestamento<sup>75</sup>**

L'art. 46 del D.Lgs. n. 118/2011 prevede: *"1. Nella missione "Fondi e Accantonamenti", all'interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, è stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto.*

*2. Una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità', il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto, in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può' essere destinata ad altro utilizzo."*<sup>76</sup>

Nel presente paragrafo si tratta del Fondo prudenziale in oggetto in sede di costruzione del bilancio 2017 e in sede di assestamento.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità risultante dal rendiconto 2016, come si evince dal relativo prospetto dimostrativo del risultato amministrazione, nella sezione riferita alla composizione del risultato di amministrazione al 31/12/2016, è pari ad euro 68.303.881,92.

In particolare, nel citato prospetto, l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità è rappresentato nell'ambito della sezione B) dedicata alla parte accantonata del risultato di amministrazione.

---

<sup>75</sup> Per l'analisi della consistenza del Fondo confluito tra le quote accantonate del risultato di amministrazione vd. infra, par. 6.3.2.1 II Parte di questa Relazione

<sup>76</sup> Il fondo crediti di dubbia esigibilità si compone di due quote logicamente distinte:

- a) una prima quota accantonata nel risultato di amministrazione del rendiconto dell'anno "n-1" diretta a compensare l'eventuale cancellazione di residui attivi al 31/12/" n-1" diventati inesigibili nel corso dell'anno "n";
- b) una seconda quota stanziata nel bilancio di previsione dell'anno "n" diretta ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio "n", possano finanziare spese esigibili nel corso del medesimo esercizio.

Pertanto, la quota del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziata nel bilancio di previsione dell'anno "n" è determinata ai sensi delle disposizioni di cui al comma 1, dell'art. 46, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., mentre la quota del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonata nel risultato di amministrazione del rendiconto dell'anno "n-1" è determinata ai sensi delle disposizioni di cui al comma 2 del medesimo articolo.

L'importo della quota del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione del rendiconto 2016 è stato calcolato secondo le indicazioni riportate nell'esempio n. 5 dell'Allegato 4/2, concernente il principio contabile applicato della contabilità finanziaria, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.<sup>77</sup>

In sede istruttoria sono stati svolti approfondimenti sul procedimento seguito dall'Amministrazione ai fini del calcolo e della conseguente implementazione del Fondo in oggetto nel bilancio di previsione 2017, funzionale ad adeguarne la consistenza in correlazione con le entrate di nuovo accertamento presentanti le caratteristiche di dubbia esigibilità a neutralizzazione delle quali la detta implementazione era normativamente dovuta.

L'Ente ha fatto presente di aver stanziato nel bilancio di previsione 2017 la quota del fondo crediti di dubbia esigibilità pari a 9.326.079,18 (sul capitolo di spesa T19610), avendone determinato l'importo secondo le indicazioni contenute all'esempio n. 5 del richiamato Allegato 4/2 del D.L.gs. n. 118/2011.

La detta quota è stata coperta con le entrate correnti libere del bilancio.

Di seguito si ripropone un prospetto in cui vengono valorizzati i dati contabili e gli esiti del procedimento sopra descritto, secondo le risultanze acquisite dai documenti contabili e gli elementi conoscitivi appresi nel confronto istruttorio.

---

<sup>77</sup> Si riporta un estratto del citato esempio n. 5 dell'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., laddove è previsto che: *“Se il fondo crediti di dubbia esigibilità complessivo accantonato nel risultato di amministrazione (costituito dalle quote del risultato di amministrazione vincolato nei precedenti esercizi e dall'accantonamento effettuato nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto) risulta inferiore all'importo considerato congruo è necessario incrementare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo crediti di dubbia esigibilità.*

*Se il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato risulta superiore a quello considerato congruo, è possibile svincolare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo.*

*Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 187, comma 1, del TUEL e dall'articolo 42, comma 1, del presente decreto, in caso di incapienza del risultato di amministrazione, la quota del fondo crediti di dubbia esigibilità non compresa nel risultato di amministrazione è iscritta come posta a sé stante della spesa nel bilancio di previsione.”*

**Tab. n. 21 - Fondo crediti di dubbia esigibilità - Preventivo 2017**

Titolo	Tipologia	Denominazione	Stanziamenti di bilancio 2017	Accantonamento obbligatorio al Fondo	Accantonamento effettivo di bilancio	% di stanziamento accantonato al Fondo nel rispetto del princ. cont. appl. 3.3
			(a)	(b)	(c)	c/a
3	100	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	33.194.000,00	1.327.760,00	1.327.760,00	4,00%
3	200	Proventi derivanti dall'attività di controllo delle irregolarità e degli illeciti	5.670.000,00	56.700,00	56.700,00	1,00%
3	300	Interessi attivi	779.645,00	77.964,50	77.964,50	10,00%
3	400	Altre entrate da redditi da capitale	1.900.000,00	0,00	0,00	0,00%
3	500	Rimborsi e altre entrate correnti	288.045.958,93	7.863.654,68	7.863.654,68	2,73%
<b>Totale Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>			<b>329.589.603,93</b>	<b>9.326.079,18</b>	<b>9.326.079,18</b>	<b>-</b>
<b>Totale Titoli</b>			<b>16.773.779.849,74</b>	<b>9.326.079,18</b>	<b>9.326.079,18</b>	<b>-</b>
<b>di cui: FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' DI PARTE CORRENTE</b>			<b>15.961.764.445,13</b>	<b>9.326.079,18</b>	<b>9.326.079,18</b>	<b>-</b>
<b>di cui: FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' IN C/CAPITALE</b>			<b>812.015.404,61</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

In merito alle verifiche condotte dalla Sezione al fine di accertare la effettiva copertura della quota del Fondo stanziata nel bilancio 2017 con le risorse della gestione di competenza si fa rinvio all'analisi sulla costruzione e la tenuta degli equilibri nella detta gestione<sup>78</sup>.

Ulteriori verifiche sulla congruità del detto Fondo sono state effettuate anche in sede di assestamento.

Ai sensi del paragrafo n. 3.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'Allegato n. 4/2, in sede di assestamento di bilancio si provvede all'adeguamento dell'importo accantonato sul fondo crediti di dubbia esigibilità.

Con il bilancio di previsione 2017-2019, l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato sul capitolo T19610, missione 20, programma 02, è stato determinato ineuro 9.326.079,18, per l'anno 2017, euro 13.654.229,44 per l'anno 2018 ed euro 9.632.548,45 per l'anno 2019.

A seguito della verifica effettuata in sede di assestamento di bilancio, in merito alla necessità di adeguare gli importi del fondo crediti di dubbia esigibilità in relazione al livello degli stanziamenti e degli accertamenti, l'Amministrazione ha rappresentato quanto segue.

<sup>78</sup> Vd. supra, Parte I, cap.2, parr. 2.3 e ss.

Anzitutto è stato accertato che le percentuali da applicare agli stanziamenti che potessero dar luogo a crediti di dubbia e difficile esazione fossero rimaste invariate rispetto a quelle considerate in sede di predisposizione del bilancio di previsione e, in conseguenza, non necessitassero di implementazioni.

L'Amministrazione ha altresì riferito di aver accresciuto lo stanziamento delle entrate riferite al titolo 3, tipologia 500, per un importo pari ad euro 30.652.244,27. Tuttavia, in relazione al predetto incremento di stanziamento, pari ad euro 30.652.244,27, ha attestato trattarsi, in alcuni casi, di somme già incassate (per euro 13.185.320,00), la restante parte (pari a euro 17.466.924,27) di somme già accertate ed integralmente esigibili nel 2017, con conseguente venir meno dei presupposti per un adeguamento dell'importo dell'accantonamento del fondo.

### **3.2 Gli andamenti di accertamenti e impegni**

Il confronto del dato complessivo degli accertamenti e degli impegni 2017 rispetto al 2016 fa emergere una riduzione delle entrate accertate (da 26.396.156.864,15 euro nel 2016 a 24.165.674.993,74 euro nel 2017) e delle spese impegnate (da 25.107.621.694,53 nel 2016 a 23.439.804.443,14 nel 2017), con un decremento di impegni in parte spesa (1.667.817.251,39 euro) comunque inferiore, rispetto alla diminuzione di accertamenti in parte entrata (2.260.481.870,41 euro).

Il *trend* del triennio 2015/2017, seppur evidenzi un risultato stabilmente positivo della gestione di competenza, a fronte di un picco di accertamenti e impegni nell'anno 2015, lascia emergere una tendenza in progressivo decremento delle grandezze contabili considerate. Il fenomeno pare ascrivibile all'acquisizione di risorse aventi carattere di straordinarietà, quali quelle acquisite a titolo di anticipazioni di liquidità, che nell'anno 2015 ammontavano ad euro 1.083.828.400,84.

In esito al riferito procedimento l'Amministrazione ha ritenuto che non sussistessero i presupposti normativamente prescritti per un maggior accantonamento al Fondo.

Si espone, di seguito, una tabella rappresentativa delle grandezze contabili in

commento:

**Tab. n. 22 - Risultato della gestione di competenza per titoli – Anni 2013/2017**

(in euro)						
ENTRATE		2013	2014	2015	2016	2017
1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	13.221.882.360,94	12.483.372.556,19	13.707.164.275,33	13.824.670.481,97	14.027.429.434,41
2	Trasferimenti correnti	796.679.388,61	916.853.327,66	963.153.848,07	953.548.551,73	1.228.791.482,13
3	Entrate extratributarie	184.015.522,98	208.908.966,31	400.959.736,77	531.518.381,84	239.157.055,70
4	Entrate in conto capitale	84.107.092,40	22.069.044,87	408.728.579,14	290.153.684,05	178.447.366,32
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	25.000.000,00	30.499.367,48	216.458.098,19	61.669.620,76	316.186.942,55
6	Accensione Prestiti	3.785.493.600,00	4.916.750.372,75	2.108.270.493,93	1.508.703.991,15	1.219.071.722,71
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	7.041.045.479,08	4.317.905.172,00	3.580.290.054,84	2.282.528.455,46	1.543.859.429,50
9	Entrate per conto terzi e partite di giro	17.064.235.175,06	10.029.619.746,02	5.870.760.406,69	6.943.363.697,19	5.382.731.560,42
<b>A</b>	<b>Totale</b>	<b>42.202.458.619,07</b>	<b>32.925.978.553,28</b>	<b>27.255.785.492,96</b>	<b>26.396.156.864,15</b>	<b>24.135.674.993,74</b>

(in euro)						
USCITE		2013	2014	2015	2016	2017
1	Spese correnti	14.955.740.640,78	15.037.528.428,74	14.250.958.514,67	14.466.371.800,66	14.930.084.052,70
2	Spese in conto capitale	2.145.075.166,62	758.356.294,30	493.198.956,85	571.436.223,88	522.105.069,16
3	Spese per incremento di attività finanziarie	59.044.846,30	39.774.529,48	40.468.385,69	21.358.693,76	83.888.532,74
4	Rimborso Prestiti	474.318.639,66	478.247.444,23	1.727.888.895,38	822.562.823,58	977.135.798,62
5	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	7.041.045.479,08	4.317.905.172,00	3.580.290.054,84	2.282.528.455,46	1.543.859.429,50
7	Uscite per conto terzi e partite di giro	17.064.235.175,06	10.029.619.746,02	5.870.760.406,69	6.943.363.697,19	5.382.731.560,42
<b>B</b>	<b>Totale</b>	<b>41.739.459.947,50</b>	<b>30.661.431.614,77</b>	<b>25.963.565.214,12</b>	<b>25.107.621.694,53</b>	<b>23.439.804.443,14</b>

<b>A-B</b>	<b>Risultato di competenza</b>	<b>462.998.671,57</b>	<b>2.264.546.938,51</b>	<b>1.292.220.278,84</b>	<b>1.288.535.169,62</b>	<b>695.870.550,60</b>
------------	--------------------------------	-----------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-----------------------

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio – su dati rendiconti 2013/2017

## 4 LA GESTIONE DEI RESIDUI

### 4.1 Il saldo della gestione dei residui

Passando all'analisi della gestione dei residui, pare utile dare immediata rappresentazione delle risultanze finali complessive della detta gestione, tenuto conto degli esiti dell'operazione di riaccertamento ordinario.

I detti esiti constano di un saldo negativo di 96.896.135,73 euro, derivante dalla differenza tra i minori residui attivi, pari ad euro 115.708.628,76, e i minori residui passivi, pari ad euro 18.812.493,03, come si evince dalla tabella seguente:

Tab. n. 23 - Saldo della gestione dei residui – Anno 2017

		(in euro)
GESTIONE DEI RESIDUI		ANNO 2017
<b>Riduzione dei residui attivi per riaccertamento</b>	<b>(-)</b>	<b>115.708.628,76</b>
<i>di cui:</i>		
<i>Eliminazione ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs n. 118/2011 per insussistenza (cancellati)</i>		47.657.557,02
<i>Eliminazione ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs n. 118/2011 per inesigibilità (reimputati)</i>		68.051.071,74
<b>Riduzione dei residui passivi per riaccertamento</b>	<b>(+)</b>	<b>18.812.493,03</b>
<i>di cui:</i>		
<i>Eliminazione ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs n. 118/2011 per insussistenza (cancellati)</i>		18.812.493,03
<b>SALDO GESTIONE DEI RESIDUI</b>	<b>=</b>	<b>-96.896.135,73</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - da dati forniti dalla regione Lazio

### 4.2 Il riaccertamento ordinario dei residui

Il principio generale della competenza finanziaria c.d. potenziata comporta necessariamente che possano essere conservate tra i residui attivi esclusivamente le entrate esigibili nell'esercizio di riferimento che non siano state incassate, e, di contro, tra i residui passivi le sole spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso del medesimo esercizio, che non siano state pagate.

Al fine di dare attuazione a tale principio l'art. 3, comma 4, decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118<sup>79</sup>, prevede che gli Enti interessati provvedano annualmente al riaccertamento

<sup>79</sup> Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria, 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 e, fino al 31 dicembre 2015, i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Possono essere conservati 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,

dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento, secondo le modalità già definite dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, con l'esclusione di quelli derivanti dal perimetro sanitario e dei residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto.

A questo riguardo l'art. 1-quater del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 25 stabilisce che *“per l'anno 2015 le regioni impegnano le spese per investimenti la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti imputandoli all'esercizio 2015. In sede di riaccertamento ordinario, nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria di cui al paragrafo 9.1 dell'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nell'ambito della verifica dell'esigibilità degli impegni 2015, si provvede alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili degli impegni la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti esigibili negli esercizi successivi, alla costituzione del fondo pluriennale vincolato in spesa dell'esercizio 2015 e alla costituzione del fondo pluriennale vincolato di entrata dell'esercizio 2016”*. Il riaccertamento consente pertanto non solo l'eliminazione dei residui non più sussistenti, com'era nel sistema previgente, ma anche la reimputazione dei residui non esigibili nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto e la cui copertura è assicurata dal Fondo pluriennale vincolato.

L'art. 63 dello stesso decreto legislativo, nel dettare la disciplina del rendiconto generale delle Regioni, stabilisce (al comma 11) che *“le variazioni dei residui attivi e passivi e la loro reimputazione ad altri esercizi(...) 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*

---

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 agli 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 o della gestione provvisoria. Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate.

*trovano evidenza nel conto economico e nel risultato di amministrazione, tenuto conto dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”.*

Sono invece demandate alla Giunta le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese, con provvedimento da adottarsi entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto (*id est* il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui il rendiconto si riferisce).

Con deliberazione n. 181 dell'10 aprile 2018, la Giunta regionale ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui della gestione finanziaria 2017.

In particolare si è provveduto a:

- 1) riaccertare i residui attivi ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011, per un importo complessivo di euro 639.528.077,85, di cui:
  - a) euro 115.708.628,76, corrispondenti a crediti assolutamente inesigibili o insussistenti da eliminare dalle scritture contabili, di cui:
    - euro 47.657.557,02, corrispondenti a crediti insussistenti derivanti da esercizi pregressi;
    - euro 68.051.071,74, corrispondenti a crediti insussistenti derivanti dalla competenza;
  - b) euro 523.819.449,09, corrispondenti a crediti imputati nell'esercizio 2017 ma non ancora esigibili, da reimputare all'esercizio in cui risultano esigibili (2018);
- 2) determinare lo *stock* totale dei residui attivi al 31 dicembre 2017 in euro 4.087.641.951,27, di cui:
  - a) euro 2.070.271.992,92 a titolo di residui attivi derivanti da esercizi pregressi (di cui euro 1.237.946.905,37 appartenenti al settore sanitario, contabilizzati sulla base delle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011);
  - b) euro 2.017.369.958,35 a titolo di residui attivi derivanti dalla competenza (di cui euro 1.119.698.121,82 appartenenti al settore sanitario, contabilizzati sulla base

- delle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011);
- 3) reimputare gli accertamenti corrispondenti a crediti non ancora esigibili per un importo complessivo pari ad euro 523.819.449,09;
  - 4) riaccertare i residui passivi ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011 per un importo complessivo di euro 970.531.116,93, di cui:
    - a) euro 18.812.493,03 corrispondenti a debiti insussistenti da eliminare dalle scritture contabili;
    - b) euro 951.718.623,90 corrispondenti a debiti imputati nell'esercizio 2017 ma non ancora esigibili, da reimputare all'esercizio in cui risultano esigibili (2018);
  - 5) determinare lo *stock* totale dei residui passivi al 31 dicembre 2017 in euro 4.577.188.422,22, di cui:
    - a) euro 1.770.083.387,14 a titolo di residui passivi derivanti da esercizi pregressi (di cui euro 1.314.028.329,92 appartenenti al settore sanitario, contabilizzati sulla base delle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011);
    - b) euro 2.807.105.035,08 a titolo di residui passivi derivanti dalla competenza (di cui euro 1.727.000.745,26 appartenenti al settore sanitario, contabilizzati sulla base delle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011);
  - 6) reimputare gli impegni corrispondenti a debiti inesigibili all'esercizio in cui risultano esigibili per un importo complessivo di euro 951.718.623,90.

#### **4.2.1 La reimputazione dei residui: approfondimenti istruttori**

In sede istruttoria si è ritenuto di procedere a mirati approfondimenti, tenuto conto del rilevato *trend* crescente degli esiti delle reimputazioni tanto dei residui attivi, quanto dei residui passivi, nel triennio 2015-2017 operate dall'Amministrazione in sede di annuale riaccertamento ordinario.

I residui attivi reimputati nel 2015 ammontavano a euro 328.556.776,07; nel 2016 a euro 298.060.245,91; nel 2017 sono risultati ammontare a euro 523.819.449,09.

I residui passivi reimputati nel 2015 ammontavano a euro 564.562.352,86; nel 2016 a euro 757.742.221,50, nel 2017 sono risultati ammontare a euro 951.718.623,90.

L'Amministrazione ha chiarito che le operazioni di riaccertamento riferite agli anni esaminati tengono conto anche della gestione delle risorse UE, contabilizzate secondo quanto previsto nel par. 3.12 dell'allegato n. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011.

Nelle annualità considerate si evidenzia il riflesso contabile della chiusura delle operazioni legate alla programmazione comunitaria 2007/2013 e l'avvio della nuova programmazione comunitaria 2014/2020.

Il *trend* che ne è scaturito è stato affrontato dall'Amministrazione, con il procedimento che la medesima ha illustrato in sede istruttoria, riassunto nei termini di seguito esposti.

Con l'articolo 1, comma 16, della legge regionale 31 dicembre 2016, n. 18, "Bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2017-2019", è stato previsto che per ogni provvedimento che comporta l'assunzione di un impegno di spesa, a valere sul bilancio annuale e pluriennale, deve essere predisposto obbligatoriamente il piano finanziario di attuazione nel quale deve essere indicato, in maniera dettagliata, il cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti, nonché le eventuali relative rimodulazioni.

Al fine di dare attuazione al menzionato articolo 1, nel gennaio 2017 è stata disposta, con atto determinativo del Segretariato generale, l'adozione di apposito "Piano finanziario di attuazione della spesa", diramato con direttive e chiarimenti applicativi alle strutture amministrative, sottolineando l'importanza della corretta applicazione del principio della competenza finanziata c.d. *potenziata*, e funzionalmente richiamando le articolazioni amministrative regionali ad assumere impegni in corrispondenza di una spesa esigibile, ossia nell'esercizio in cui si stima che la medesima spesa possa essere liquidata o considerata liquidabile.

Contestualmente è stato anche sviluppato il gestionale contabile in uso, in maniera da poter gestire e monitorare informaticamente il Piano finanziario di attuazione della spesa

Infine con successiva nota del Segretario generale dell'ottobre 2017 sono<sup>80</sup> stati trasmessi, a tutte le strutture regionali competenti, i dati relativi ad impegni 2017, al fine dell'analisi per la corretta applicazione del principio della competenza finanziata potenziata.

<sup>80</sup> Si riportano di seguito gli ulteriori elementi conoscitivi forniti in sede istruttoria dall'Ente : “*Gli effetti delle disposizioni introdotte e delle azioni che continuamente si stanno esercitando, si iniziano a manifestare dal confronto tra la quota delle reimputazioni effettuate con il riaccertamento dell'anno 2016, degli impegni assunti nell'anno 2016 (reimputati per esigibilità all'esercizio 2017), considerati al netto della gestione delle risorse UE, pari ad euro 302.984.927,19, e le reimputazioni effettuate con il riaccertamento dell'anno 2017, degli impegni assunti nell'anno 2017 (reimputati per esigibilità all'esercizio 2018), considerati al netto della gestione delle risorse UE, pari ad euro 326.258.348,25.*

*Per un raffronto omogeneo, quest'ultimo valore deve essere scontato per una partita pari ad euro 77.488.957,74, relativa all'assunzione sul bilancio regionale di crediti vantati da Cotral S.p.A. verso ATAC S.p.A., accertata ed impegnata, per pari importo, nell'esercizio 2017, e reimputata per esigibilità, sia come entrata che come spesa, nell'esercizio 2018.*

*Pertanto, raffrontando gli importi di cui sopra, relativi agli impegni reimputati per esigibilità con il riaccertamento dell'esercizio 2016 e dell'esercizio 2017, tutti al netto della gestione delle risorse UE e al netto, con riguardo alle reimputazioni dell'esercizio 2017, della partita straordinaria sopra richiamata, si ottiene un andamento decrescente delle reimputazioni degli impegni, che passano da euro 302.984.927,19 ad euro 248.769.390,51. Ciò a conferma dell'efficacia delle disposizioni introdotte”.*

	RIACCERTAMENTO 2015 (SOLO IMPEGNI PROGRAMMAZIONE UE)						
	Ante 2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Impegni programmazione UE 2007/2013	53.017.190,57	15.957.860,60	52.937.761,15	28.585.113,65	17.382.107,35	66.331.869,23	233.671.906,55
Impegni programmazione UE 2014/2020	-	-	-	-	-	22.981.025,96	22.981.025,96

	RIACCERTAMENTO 2016 (SOLO IMPEGNI PROGRAMMAZIONE UE)							
	Ante 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Impegni programmazione UE 2007/2013	48.836182,96	13.248.265,93	44.046.839,32	12.818.626,82	12.083.766,47	28.516.493,23	975.363,07	160.525.537,80
Impegni programmazione UE 2014/2020	-	-	-	-	-	-	22.981.025,96	22.981.025,96

	RIACCERTAMENTO 2017 (SOLO IMPEGNI PROGRAMMAZIONE UE)								
	Ante 2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Impegni programmazione UE 2007/2013	19244.122,17	4.684.048,14	9.9240580,26	8.299.323,40	5.655.230,66	24.241.828,71	803.967,33	-	72.853.100,67
Impegni programmazione UE 2014/2020	-	-	-	-	-	3.666.300,42	76.259.509,40	84.172.759,64	164.098.569,46

Sul punto la Sezione, preso atto degli elementi conoscitivi appresi in sede istruttoria, si riserva di monitorare le attività dell'Ente e i relativi andamenti ed esiti, anche al fine di ponderare il grado di effettività in concreto delle misure di efficientamento che la regione ha ritenuto di adottare e di rappresentare nel detto confronto istruttorio.

### 4.3 La consistenza dei residui

Si riportano i dati attestanti l'andamento del saldo dei residui attivi e passivi nel triennio 2015/2017:

**Tab. n. 24 - Totale residui attivi – Anni 2015/2017**

(in euro)					
	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	Var. % 2017/2016	Var. % 2017/2015
<b>Totale residui attivi</b> (al netto delle partite di giro)	<b>4.100.425.150,07</b>	<b>3.643.295.870,34</b>	<b>3.988.220.352,69</b>	<b>9,47%</b>	<b>-2,74%</b>
<b>Partite di giro</b>	<b>86.129.527,79</b>	<b>67.803.778,91</b>	<b>99.421.598,58</b>	<b>46,63%</b>	<b>15,43%</b>
<b>Totale residui attivi</b>	<b>4.186.554.677,86</b>	<b>3.711.099.649,25</b>	<b>4.087.641.951,27</b>	<b>10,15%</b>	<b>-2,36%</b>

**Tab. n. 25 - Totale residui passivi – Anni 2015/2017**

(in euro)					
	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	Var. % 2017/2016	Var. % 2017/2015
<b>Totale residui passivi</b> (al netto delle partite di giro)	<b>6.491.589.707,08</b>	<b>4.402.147.706,46</b>	<b>4.271.753.263,71</b>	<b>-2,96%</b>	<b>-34,20%</b>
<b>Partite di giro</b>	<b>154.071.847,51</b>	<b>197.819.478,07</b>	<b>305.435.158,51</b>	<b>54,40%</b>	<b>98,24%</b>
<b>Totale residui passivi</b>	<b>6.645.661.554,59</b>	<b>4.599.967.184,53</b>	<b>4.577.188.422,22</b>	<b>-0,50%</b>	<b>-31,13%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconti 2015/2017

**Tab. n. 26 - Residui attivi Gestione sanitaria ed ordinaria - Anni 2015/2017**

<b>Residui attivi</b>	<b>Anno 2015</b>	<b>Anno 2016</b>	<b>Anno 2017</b>	<b>Inc. % sul totale Anno 2016</b>
<i>Gestione sanitaria</i>	2.619.871.531,66	2.195.728.744,00	2.357.645.027,19	57,68%
<i>Gestione ordinaria</i>	1.566.683.146,20	1.515.370.905,25	1.729.996.924,08	42,32%
<b>Totale residui attivi</b>	<b>4.186.554.677,86</b>	<b>3.711.099.649,25</b>	<b>4.087.641.951,27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconti 2015/2017

In particolare, il totale dei residui attivi al 31 dicembre 2017, come risultanti dalla D.G.R. n. 181/2018, relativa all'operazione di riaccertamento, ammonta a euro 4.087.641.951,27, di cui euro 2.357.645.027,19 relativi al settore sanitario ed euro 1.729.996.924,08 relativi ai settori diversi dalla sanità, con una percentuale sul totale, che si attesta al 57,68% per i residui afferenti al settore sanitario.

**Tab. n. 27 - Residui passivi Gestione sanitaria ed ordinaria - Anni 2015/2017**

<b>Residui passivi</b>	<b>Anno 2015</b>	<b>Anno 2016</b>	<b>Anno 2017</b>	<b>Inc. % sul totale Anno 2016</b>
<i>Gestione sanitaria</i>	4.002.391.046,74	3.242.967.255,90	3.041.029.075,18	66,44%
<i>Gestione ordinaria</i>	2.643.270.507,85	1.356.999.928,63	1.536.159.347,04	33,56%
<b>Totale residui passivi</b>	<b>6.645.661.554,59</b>	<b>4.599.967.184,53</b>	<b>4.577.188.422,22</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconti 2015/2017

I residui passivi ammontano ad euro 4.577.188.422,22 di cui euro 3.041.029.075,18 relativi al settore sanitario ed euro 1.536.159.347,04 relativi ai settori diversi dalla sanità, con una percentuale, sul totale, che si attesta al 66,44% per i residui afferenti al settore sanitario.

#### **4.4 I residui attivi**

Il totale dei residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2017 è pari a euro 4.087.641.951,27, di cui euro 2.017.369.958,35 euro (1.119.698.121,82 riferiti al settore sanitario) derivanti dalla gestione di competenza (entrate accertate ed esigibili nell'esercizio, ma non riscosse) ed euro 2.070.271.992,92 (di cui euro 1.237.946.905,37 euro riferiti al settore sanitario) dalla gestione dei residui, al netto delle riscossioni e del riaccertamento degli stessi.

Le riscossioni in conto residui sono state pari a 1.525.119.027,57 euro, con una velocità di riscossione del 42,42%.

Sono stati eliminati, a seguito delle operazioni di riaccertamento, residui attivi per 115.708.628,76 euro.

L'indice di accumulazione dei residui attivi, che esprime la differenza fra i residui iniziali, pari a 3.711.099.649,25 euro, e finali, pari a 4.087.641.951,27 euro, è stato del 10,15%.

**Tab. n. 28 - La gestione dei residui attivi - Anno 2017**

Titoli	Residui attivi iniziali (a)	Gestione residui attivi - esercizio 2017					Capacità di riscossione su residui b/(a-c)	Residui di nuova formazione (e)	Residui attivi finali (d+e)	Indice di accumulazione (f-a)/a
		Residui riscossi (b)	% sul totale	Residui riaccertati (c)	Residui a nuovo d = (a-b-c)	% sul totale				
Tit. 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.453.639.429,74	1.245.512.589,85	81,67%	45.645.398,61	1.162.481.441,28	56,15%	51,72%	1.284.602.210,04	2.447.083.651,32	-0,27%
Tit. 2 - Trasferimenti correnti	548.302.954,37	163.245.773,43	10,70%	2.468.765,73	382.588.415,21	18,48%	29,91%	421.254.821,92	803.843.237,13	46,61%
Tit. 3 - Entrate extratributarie	292.998.727,19	51.649.860,76	3,39%	66.984.717,36	174.364.149,07	8,42%	22,85%	52.623.294,22	226.987.443,29	-22,53%
Tit. 4 - Entrate in c/capitale	345.275.189,04	61.706.291,97	4,05%	609.747,06	282.959.150,01	13,67%	17,90%	115.400.911,34	398.360.061,35	15,37%
Tit. 5 - Entrate da riduzioni di attività finanziarie	3.079.570,00	1.163.410,57	-	0,00	1.916.159,43	-	37,78%	110.029.800,17	111.945.959,60	3535,12%
Tit. 6 - Accensioni di prestiti	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-	-	0,00	0,00	-
Tit. 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-	-	0,00	0,00	-
<b>Totale residui attivi (al netto delle partite di giro)</b>	<b>3.643.295.870,34</b>	<b>1.523.277.926,58</b>	<b>99,88%</b>	<b>115.708.628,76</b>	<b>2.004.309.315,00</b>	<b>96,81%</b>	<b>43,18%</b>	<b>1.983.911.037,69</b>	<b>3.988.220.352,69</b>	<b>9,47%</b>
Tit. 9 - Entrate per c/terzi e partite di giro	67.803.778,91	1.841.100,99	0,12%	0,00	65.962.677,92	3,19%	2,72%	33.458.920,66	99.421.598,58	46,63%
<b>Totale residui attivi</b>	<b>3.711.099.649,25</b>	<b>1.525.119.027,57</b>	<b>100,00%</b>	<b>115.708.628,76</b>	<b>2.070.271.992,92</b>	<b>100,00%</b>	<b>42,42%</b>	<b>2.017.369.958,35</b>	<b>4.087.641.951,27</b>	<b>10,15%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconto 2017

Al netto delle partite di giro, i residui attivi finali dell'esercizio 2017 risultano pari a 33.988.220.352,69 euro, di cui 2.004.309.315,00 euro dalla gestione dei residui e 1.983.911.037,69 euro dalla gestione di competenza.

Le riscossioni in conto residui ammontano a 1.523.277.926,58 euro, con una percentuale di riscossione pari al 43,18%. La differenza fra i residui iniziali e residui finali dell'esercizio, al netto delle partite di giro, registra un aumento di 344.924.482,35 euro, corrispondente ad una percentuale di accumulo del 9,47%.

La tabella seguente illustra l'andamento della gestione dei residui attivi, al netto delle

partite di giro, nel triennio 2015-2017.

**Tab. n. 29 - Andamento residui attivi al netto delle partite di giro – Anni 2015/2017**

(In euro)

Anno	Residui attivi iniziali	Residui riscossi	Residui riaccertati	Residui a nuovo	Capacità di riscossione su residui	Residui di nuova formazione	Residui attivi finali	Indice di accumulazione
	(a)	(b)	(c)	d = (a-b-c)	b/(a-c)	(e)	f = (d+e)	(f-a)/a
2015	3.622.543.318,24	1.847.170.823,83	115.410.076,62	1.659.962.417,79	52,67%	2.440.462.732,28	4.100.425.150,07	13,19%
2016	4.100.425.150,07	2.080.398.785,60	37.855.174,86	1.982.171.189,61	51,21%	1.661.124.680,73	3.643.295.870,34	-11,15%
2017	3.643.295.870,34	1.523.277.926,58	115.708.628,76	2.004.309.315,00	43,18%	1.983.911.037,69	3.988.220.352,69	9,47%

Al netto delle partite di giro

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconti 2015/2017

L'indice di accumulazione nel 2017, pari al 9,47%, è in netta diminuzione rispetto all'anno precedente, che registrava un indice di accumulazione negativo pari al -11,15%.

Tale incremento è conseguente sia all'aumento dei residui prodotti dalla gestione di competenza e dei residui a nuovo, sia alla diminuzione delle riscossioni in conto residui, che passano da 2.080.398.758,60 euro del 2016 a 1.523.277.926,58 euro dell'esercizio in esame.

In conseguenza delle dinamiche sopra accennate, la velocità di riscossione dei residui nel 2017 è in diminuzione rispetto agli anni precedenti, passando dal 52,67% nel 2015 al 43,18% nell'anno corrente.

#### 4.4.1 I residui attivi per anno di provenienza

Si riportano di seguito i dati relativi ai residui attivi al 31 dicembre 2017 distinti per titoli e con l'indicazione dell'anno di provenienza.

**Tab. n. 30 - Residui attivi per anno di provenienza**

Titoli	Anno di provenienza				Totale residui attivi
	Esercizi precedenti	2015	2016	2017	
<b>Tit. 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	0,00	307.494.076,38	854.987.364,90	1.284.602.210,04	2.447.083.651,32
<b>Tit. 2 - Trasferimenti correnti</b>	235.643.748,05	85.944.360,27	61.000.306,89	421.254.821,92	803.843.237,13
<b>Tit. 3 - Entrate extratributarie</b>	102.312.971,32	5.782.645,11	66.268.532,64	52.623.294,22	226.987.443,29
<b>Tit. 4 - Entrate in c/capitale</b>	228.979.859,35	13.564.253,75	40.415.036,91	115.400.911,34	398.360.061,35
<b>Tit. 5 - Entrate da riduzioni di attività finanziarie</b>	499.367,48	58.098,19	1.358.693,76	110.029.800,17	111.945.959,60
<b>Tit. 6 - Accensioni di prestiti</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Tit. 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totale residui attivi (al netto delle partite di giro)</b>	<b>567.435.946,20</b>	<b>412.843.433,70</b>	<b>1.024.029.935,10</b>	<b>1.983.911.037,69</b>	<b>3.988.220.352,69</b>
<b>Tit. 9 - Entrate per c/terzi e partite di giro</b>	51.314.377,54	6.159.106,15	8.489.194,23	33.458.920,66	99.421.598,58
<b>Totale residui attivi</b>	<b>618.750.323,74</b>	<b>419.002.539,85</b>	<b>1.032.519.129,33</b>	<b>2.017.369.958,35</b>	<b>4.087.641.951,27</b>
<b>Incidenza % sul Totale</b>	<b>15,14%</b>	<b>10,25%</b>	<b>25,26%</b>	<b>49,35%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati forniti dalla Regione Lazio

Dell'intero ammontare dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio, 2.017.369.958,35 euro, pari al 49,35% provengono dall'esercizio di competenza.

I residui attivi anteriori al 2015, invece, ammontano a 618.750.323,74 euro e costituiscono il 15,14% del totale.

## 4.5 I residui passivi

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2017 sono pari a 4.577.188.422,22 euro, di cui 2.807.105.035,08 (1.727.000.745,26 euro riferiti al settore sanitario) derivanti dalla gestione di competenza (spese impegnate ed esigibili nell'esercizio, ma non pagate) e 1.770.083.387,14 euro (di cui 1.314.028.329,92 euro riferiti al settore sanitario) dalla stessa gestione dei residui, a seguito dei pagamenti e del riaccertamento degli stessi.

I pagamenti in conto residui dell'esercizio 2017 sono stati pari ad euro 2.811.071.304,36 con una velocità di pagamento del 61,36%.

Sono stati eliminati residui passivi per 18.812.493,03 euro.

La percentuale di accumulo dei residui passivi, che esprime la differenza fra i residui

iniziali e finali è stata del -0,50%.

**Tab. n. 31 - La gestione dei residui passivi – Anno 2017**

Titoli	Residui passivi iniziali	Gestione residui passivi - esercizio 2017					Capacità di pagamento su residui	Residui di nuova formazione	Residui passivi finali	Indice di accumulazione
		Residui pagati	% sul totale	Residui eliminati o riaccertati	Residui a nuovo (da eser. precedenti)	% sul totale				
				(c)	e = (a-b-c)					
(a)	(b)	(c)	e = (a-b-c)	(a-c)	(f)	g = (e+f)	(g-a)/a			
<b>Titolo 1:</b> Spese correnti	3.608.320.328,67	2.536.798.086,33	90,24%	11.877.481,75	1.059.644.760,59	59,86%	70,54%	2.416.554.931,20	3.476.199.691,79	-3,66%
<b>Titolo 2:</b> Spese in conto capitale	784.195.393,68	221.689.737,62	7,89%	6.934.981,22	555.570.674,84	31,39%	28,52%	231.114.858,49	786.685.533,33	0,32%
<b>Titolo 3:</b> Spese per incremento attività finanziarie	9.631.922,81	1.250.000,00	0,04%	0,00	8.381.922,81	0,47%	12,98%	482.331,00	8.864.253,81	-7,97%
<b>Titolo 4:</b> Rimborso prestiti	61,30	0,00	0,00%	0,22	61,08	0,00%	0,00%	3.723,70	3.784,78	6074,19%
<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	-
<b>Totale residui passivi (al netto delle partite di giro)</b>	<b>4.402.147.706,46</b>	<b>2.759.737.823,95</b>	<b>98,17%</b>	<b>18.812.463,19</b>	<b>1.623.597.419,32</b>	<b>91,72%</b>	<b>62,96%</b>	<b>2.648.155.844,39</b>	<b>4.271.753.263,71</b>	<b>-2,96%</b>
<b>Titolo 7:</b> Uscite per conto terzi e partite di giro	197.819.478,07	51.333.480,41	1,83%	29,84	146.485.967,82	8,28%	25,95%	158.949.190,69	305.435.158,51	54,40%
<b>Totale residui passivi</b>	<b>4.599.967.184,53</b>	<b>2.811.071.304,36</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.812.493,03</b>	<b>1.770.083.387,14</b>	<b>100,00%</b>	<b>61,36%</b>	<b>2.807.105.035,08</b>	<b>4.577.188.422,22</b>	<b>-0,50%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconto 2017

Al netto delle partite di giro, i residui passivi finali dell'esercizio 2017 ammontano a 4.271.753.263,71 euro, di cui 1.623.597.419,32 euro dalla gestione dei residui e 2.648.155.844,39 euro dalla gestione di competenza.

I pagamenti in conto residui sono di 2.759.737.823,95 euro, con una capacità di pagamento del 62,96%.

La differenza fra i residui iniziali e residui finali dell'esercizio, al netto delle partite di giro, registra un decremento di 130.394.442,75 euro, corrispondente ad una percentuale di accumulo del -2,96%.

La tabella seguente illustra l'andamento della gestione dei residui passivi, al netto delle partite di giro, nel triennio 2015-2017:

**Tab. n. 32 - Andamento residui passivi al netto delle partite di giro – Anni 2015/2017**

(in euro)

Anni	Residui passivi iniziali	Impegni	Pagamenti residui	Residui riaccertati	Residui da esercizi precedenti	Residui di nuova formazione	Residui passivi finali	Indici		
								Indice di consistenza	Indice di smaltimento	Indice di accumulazione
								$Rp/[1+(Rpi-Pr-Rpr)]$	$(Pr+Rpr)/Rpi$	$(Rp-Rpi)/Rpi$
	(Rpi)	(I)	(Pr)	(Rpr)	(Rpi-Pr-Rpr)	(Rn)	(Rpf)			
2015	6.441.174.839,46	20.092.804.807,43	3.767.346.502,72	19.780.188,04	2.654.048.148,70	3.837.541.558,38	6.491.589.707,08	28,54%	58,80%	0,78%
2016	6.491.589.707,08	18.164.257.997,34	4.725.320.121,94	59.411.908,89	1.706.857.676,25	2.695.290.030,21	4.402.147.706,46	22,15%	73,71%	-32,19%
2017	4.402.147.706,46	18.057.072.882,72	2.759.737.823,95	18.812.463,19	1.623.597.419,32	2.648.155.844,39	4.271.753.263,71	21,71%	63,12%	-2,96%

Al netto delle partite di giro

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconti 2015/2017

I residui passivi finali conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio registrano una diminuzione rispetto a quelli degli esercizi precedenti, passando da 6.491.589.707,08 euro del 2015 a 4.402.147.706,46 euro del 2016, attestandosi a 4.271.753.263,71 euro del 2017.

L'indice di accumulazione registra, invece, una flessione rispetto all'anno precedente, passando dal -32,19% al -2,96% del 2017, così come l'indice di smaltimento che passa dal 73,71% del 2016 al 63,12% del 2017.

Anche i pagamenti in conto residui registrano un decremento rispetto all'esercizio precedente, passando da 4.725.320.121,94 euro del 2016 a 2.759.737.823,95 euro dell'esercizio 2017.

#### 4.6 I residui perenti<sup>81</sup>

L'articolo 1, comma 11, della legge regionale L.R. 30/12/2014, n. 18, recante “*Bilancio di previsione finanziario della regione Lazio 2015-2017*” (pubblicata nel B.U.R. Lazio 30 dicembre 2014, n. 104, supplemento n. 4.) in materia di perenzione amministrativa statuisce che “(...) a decorrere dal 1° gennaio 2015 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 60, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011 e successive modifiche (...)”, secondo le quali non è più consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa ha pertanto trovato applicazione per l'ultima volta in occasione

<sup>81</sup> Sull'inquadramento sistematico dell'istituto della perenzione amministrativa e la successiva evoluzione normativa si rinvia all'apposita trattazione nel par. sull'analisi del disavanzo e le quote accantonate a relativa copertura.

della predisposizione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2014.

Dispone infatti l'art. 60, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011 che *“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 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”*.

In applicazione della soprarichiamata novella legislativa, anche nel corso dell'esercizio 2017 non si sono registrati nuovi residui perenti, 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.

Permane tuttavia una ancora considerevole massa di residui c.d. perenti provenienti da esercizi anteriori al 2009 che, pur se eliminati dal bilancio, costituiscono debiti che la Regione può essere chiamata a pagare entro il termine ordinario della prescrizione civilistica decennale (ex art. 2946 C.C.) e, a copertura dei quali, è tenuta a costituire appositi fondi. Tale tipologia di residui passivi, infatti, collegata ad obbligazioni regolarmente assunte ed esistenti, pur non figurando più nel bilancio, continua comunque a gravare sulle disponibilità finanziarie, quanto meno in termini di garanzia di assolvimento, fatti salvi gli effetti della prescrizione del debito<sup>82</sup>.

In base alle risultanze in atti, l'Amministrazione ha proceduto, nel corso del corso dell'esercizio 2017, a cancellare residui perenti per 60.833.336,91 euro in quanto non più esigibili e per 96.315.377,87 euro, in quanto impegnati nell'esercizio 2017.

A seguito delle predette operazioni, l'ammontare complessivo è passato da

---

<sup>82</sup> Sul punto vd. Cdc, SdA, delib. n. 14/2006 *“Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario per gli esercizi 2004 e 2005”*.

1.636.052.836,70 euro del 1 gennaio 2017, a 1.478.904.121,92 euro a chiusura dell'esercizio 2017, come evidenziato nei dati riportati nella seguente tabella, che evidenzia anche il grado di copertura del fondo:

**Tab. n. 33 - Stock di perenzione al 31 dicembre 2017 – Grado di copertura del fondo**

(In euro)		
STOCK di perenzione al 1 gennaio 2017	(+)	1.636.052.836,70
Partite perente risultanti al 1/1/2017 da cancellare in quanto non più esigibili	(-)	60.833.336,91
Partite perente risultanti al 1/1/2017 da cancellare in quanto impegnate nell'esercizio 2017	(-)	96.315.377,87
<b>TOTALE STOCK di perenzione al 31 dicembre 2017</b>		<b>1.478.904.121,92</b>
Fondo accantonamento per residui perenti 2017		572.594.696,32
<b>Grado di copertura</b>		<b>38,72%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati rendiconto 2017

Il grado di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del fondo "Accantonamento per residui perenti", pari a 572.594.696,32 euro, e l'ammontare dei residui, pari a 1.478.904.121,92 euro, si attesta al 38,72%, più elevato rispetto a quello del 2016 (che si attestava sul 36,98%), nonché del 2015 (che aveva fatto registrare una percentuale del 22,03%)<sup>83</sup>.

## 4.7 Valutazioni della Sezione

A chiusura della presente analisi si ritiene di poter formulare talune articolate osservazioni. Al riguardo, si conferma, in prima battuta, che il *trend* nell'arco temporale considerato, pur evidenziando un graduale, progressivo innalzamento della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia, come detto, dell'assolvimento delle

<sup>83</sup> Con riferimento al Fondo residui perenti, nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto 2015, I vol., pagg. 101-102 si osservava che: "Il grado di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del fondo "Accantonamento per residui perenti", pari a 462.000.000 euro, e l'ammontare dei residui, pari a 2.097.018.476,03 euro, si attesta al 22,03%, più elevato rispetto a quello del 2014 (che si attestava sul 21,48%), nonché del triennio ancora precedente (che nel 2011 aveva fatto registrare una percentuale del 17,38%; nel 2012 del 12,98% e nel 2013 del 15,22%). Il trend nell'arco temporale considerato, pur evidenziando un graduale, progressivo innalzamento della dotazione del fondo per il pagamento dei residui perenti, a garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte, rimane ancora sensibilmente al di sotto del limite prudenziale normativamente fissato nella percentuale del 70%, assunta come parametro di riferimento adeguato per una corretta e prudente quantificazione delle risorse di bilancio da destinare a copertura di tali passività".

obbligazioni assunte, rimane ancora al di sotto del limite prudenziale valutato congruo dalla Corte costituzionale (nella sentenza n. 70/2012) che, nel richiamare i principi posti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (nella richiamata delibera n. 14/SEZAUT/2006), ha ritenuto adeguata la copertura *de qua* nella percentuale del 70%, “(...) *nella considerazione che i creditori, a prescindere dalla intervenuta perenzione che consegue allo spirare dei termini di permanenza in bilancio dei residui passivi (...) mantengono comunque il diritto all’esazione del credito, fatti salvi gli effetti della prescrizione*”.

Si osserva, al contempo, che il progressivo decremento dei fenomeni patologici che avevano alimentato il costituirsi di una ingente massa di residui passivi in perenzione, causalmente riferibile all’operare dei nuovi istituti della più volte richiamata “*competenza finanziaria potenziata*” (particolarmente, per quel che qui interessa, riconducibili al dettato normativo dell’articolo 60, c. 3, del D.Lgs. n. 118/2011), in uno con gli effetti prescrittivi *medio tempore* realizzatisi con riferimento ai residui più vetusti, determina, anche in termini prospettici, una offensività progressivamente ridotta di tale categoria di residui - e delle connesse obbligazioni passive sottostanti - sul bilancio dell’Ente.

Nel rilevare quanto sopra, si fa comunque riserva di monitorare in occasione dei futuri cicli di controllo i dati contabili e le grandezze finanziarie sottese al delicato settore considerato<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Per un’analisi del rapporto inversamente proporzionale, anche in termini percentuali, tra lo stock di residui perenti e la misura dell’accantonamento al relativo Fondo nel quadriennio 2013-2016 si rinvia al paragrafo dedicato al Fondo residui perenti nel capitolo sul Risultato di amministrazione.

## 5 LA GESTIONE DI CASSA

### 5.1 La giacenza di cassa

Alla chiusura dell'esercizio 2017 la gestione di cassa presenta un risultato positivo di 767.354.767,54 euro, dato dal fondo di cassa iniziale, pari a 567.701.417,00 euro, aumentato delle riscossioni complessive (per un importo di 23.643.424.062,96 euro) e diminuito dei pagamenti complessivi dell'esercizio (per un importo di 23.443.770.712,42 euro).

La tabella seguente dimostra l'andamento del risultato di cassa nel triennio 2015/2017:

**Tab. n. 34 - Saldo della gestione di cassa -Anni 2015/2017**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Var. % 2017/2016</b>	<b>Var. % 2017/2015</b>
<b>Fondo di cassa iniziale</b>	53.928.645,59	827.848.853,79	567.701.417,00	-31,42%	952,69%
<b>Riscossioni totali</b>	26.648.092.150,31	26.833.756.717,90	23.643.424.062,96	-11,89%	-11,28%
<b>Pagamenti totali</b>	25.874.171.942,11	27.093.904.154,69	23.443.770.712,42	-13,47%	-9,39%
<b>Fondo di cassa finale</b>	<b>827.848.853,79</b>	<b>567.701.417,00</b>	<b>767.354.767,54</b>	<b>35,17%</b>	<b>-7,31%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio - su dati rendiconti 2013/2016

Nell'esercizio 2017 il saldo finale di cassa registra un aumento del 35,17% rispetto all'anno 2016.

Deve inoltre tenersi presente che il valore complessivo delle riscossioni e dei pagamenti è comprensivo di poste rappresentative di movimenti finanziari transitori in entrata e in uscita, quali, segnatamente, gli utilizzi della anticipazione di cassa concessa dal Tesoriere e le relative restituzioni, e i movimenti sui conti deputati a contabilizzare i trasferimenti temporanei tra i conti destinati alla gestione ordinaria e alla gestione sanitaria.

Infatti, a seguito del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, la Regione ha provveduto ad istituire un conto corrente dedicato alla Sanità.

Le risorse destinate al SSR affluiscono su conti correnti appositamente istituiti ai sensi

dell'art. 21 del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011<sup>85</sup>.

Le risultanze disaggregate al 31 dicembre 2017 sono evidenziate nelle tabelle che seguono:

**Tab. n. 35 - Saldo della gestione di cassa 2017. Gestione ordinaria e gestione sanità**

(In euro)				
	Saldo totale	Gestione sanitaria	Inc. % GSA/Tot.	Gestione ordinaria
<b>Fondo di cassa iniziale</b>	567.701.417,00	560.210.115,51	98,68%	7.491.301,49
<b>Riscossioni totali</b>	23.643.424.062,96	14.765.591.606,05	62,45%	8.877.832.456,91
<b>Pagamenti totali</b>	23.443.770.712,42	14.694.188.756,64	62,68%	8.749.581.955,78
<b>SALDO DI CASSA</b>	<b>767.354.767,54</b>	<b>631.612.964,92</b>	<b>82,31%</b>	<b>135.741.802,62</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio su dati forniti dalla regione Lazio

Dell'ammontare del fondo di cassa totale al 31 dicembre 2017, pari a 767.354.767,54 euro, 631.612.964,92 euro sono costituiti da somme affluite al conto dedicato alla gestione sanitaria, con un'incidenza sul detto fondo di cassa totale del 82,31%.

Il dato disaggregato relativo alla cassa non sanitaria registra un valore pari a 135.741.802,62 euro.

Rispetto al dato disaggregato finale della gestione ordinaria dell'esercizio finanziario 2016, pari a 7.491.301,49 euro<sup>86</sup>, il valore registrato a saldo nel 2017 appare superiore.

## **5.2 La tempestività dei pagamenti: gli adempimenti posti in essere dall'Amministrazione in conformità alle previsioni dell'articolo 41 del D.L. n. 66/2014**

Tra le disposizioni volte a prevenire il formarsi di ritardi nei pagamenti delle transazioni

<sup>85</sup> Sul punto si rinvia alla trattazione del successivo paragrafo.

<sup>86</sup> Di seguito si riporta il dettaglio del saldo di cassa finale relativo all'esercizio finanziario 2015 come accertato nella Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica e.f. 2016, I vol. pag. 81:

(In euro)				
	Saldo totale	Gestione sanitaria	Inc. % GSA/Tot.	Gestione ordinaria
<b>Fondo di cassa iniziale</b>	827.848.853,79	300.125.146,88	36,25%	527.723.706,91
<b>Riscossioni totali</b>	26.833.756.717,90	17.028.608.018,08	63,46%	9.805.148.699,82
<b>Pagamenti totali</b>	27.093.904.154,69	16.768.523.049,45	61,89%	10.325.381.105,24
<b>SALDO DI CASSA 2016</b>	<b>567.701.417,00</b>	<b>560.210.115,51</b>	<b>98,68%</b>	<b>7.491.301,49</b>

commerciali il cui soggetto passivo sia una Pubblica Amministrazione va ricordata la previsione dell'art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013<sup>87</sup>, nel testo novellato dall'art. 8 del D.L. n. 66/2014, che pone a carico delle Pubbliche amministrazioni l'onere di rendere pubblici, con andamento annuale, i tempi medi di pagamento conseguenti alle transazioni commerciali relative all'acquisizione di beni, forniture e servizi.

L'articolo 41 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" dispone che, a decorrere dal 1° luglio 2014, le Pubbliche amministrazioni corredino le relazioni ai propri bilanci consuntivi (id est, ai rendiconti) di un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali, nonché l'indicatore dei tempi medi di pagamento di cui al soprarichiamato art. 33, prevedendo al contempo un'apposita verifica in merito intestata all'Organo di controllo di regolarità amministrativo-contabile (l'istituto Collegio dei revisori della regione Lazio), all'esito delle quali può profilarsi l'opportunità dell'adozione di adeguate misure da parte dell'Amministrazione nell'ipotesi di superamento dei predetti termini, di cui dar conto in sede di redazione del rendiconto.

Il successivo art. 42 del citato decreto legge ha inoltre posto, a decorrere dal 1° luglio 2014, l'obbligo della tenuta del registro unico delle fatture e delle richieste equivalenti di pagamento presso le pubbliche amministrazioni, per le somministrazioni, le forniture e gli appalti, nonché per le obbligazioni relative alle prestazioni professionali, emesse nei loro confronti. A chiusura del sistema, l'articolo 25 del più volte citato D.L. n. 66/2014 ha, con norma di carattere acceleratorio, previsto l'anticipazione al 31 marzo 2015 dell'obbligo, per i fornitori, di trasmissione delle fatture esclusivamente in formato elettronico. Ciò all'evidente fine di assicurare certezza e celerità al processo di completamento dell'iter di adeguamento all'utilizzo della fatturazione elettronica nelle transazioni commerciali tra le pubbliche

---

<sup>87</sup> L'art. 33, D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 8, D.L. n. 66/2014, recante "*Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione*" così recita: "*Le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti». A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata*".

Amministrazioni e i rispettivi fornitori.

L'Amministrazione, in sede istruttoria, ha riferito di aver dato seguito alle prescrizioni del D.L. n. 66/2014 con la deliberazione della Giunta regionale del 3 giugno 2014, n. 326 ("Misure urgenti per l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 finalizzate alla costituzione del registro delle fatture della regione Lazio e al monitoraggio dei debiti dell'amministrazione regionale"), costituendo, a far data dal 1° luglio 2014, il registro unico delle fatture e delle richieste equivalenti di pagamento e, contestualmente, adeguandosi al termine fissato dall'articolo 25 del D.L. n. 66/2014, anche in considerazione del presupposto che la costituzione del registro delle fatture ed il monitoraggio dei tempi di pagamento per le transazioni commerciali possa realizzarsi pienamente attraverso una modalità operativa che preveda l'invio delle fatture o delle richieste di pagamento equivalenti esclusivamente in formato elettronico.

Pertanto, alla luce di quanto sopra richiamato, dal 1 luglio 2014 l'Amministrazione attesta di aver implementato il registro unico delle fatture e di aver messo in atto tutte le procedure necessarie (comunicazioni ai fornitori, censimento degli uffici destinatari delle fatture elettroniche con attribuzione dei codici IPA, adeguamento delle procedure informatiche, costituzione del gruppo di *back office* dedicato per assistenza agli utenti esterni ed alle strutture interne) per ricevere le fatture in formato elettronico e trasformare in elettronico le fatture pervenute in formato cartaceo. In linea con quanto previsto dal D.L. n. 66/2014, infine, la Regione ha chiarito che ad oggi risultano attivati i canali di comunicazione con la Piattaforma di Certificazione dei Crediti, al fine di inviare sulla medesima le informazioni sui debiti commerciali afferenti alla regione Lazio.

In merito al monitoraggio dei tempi di pagamento, l'art.9<sup>88</sup> e l'art. 10<sup>89</sup> del d.P.C.M. 22 settembre 2014, e la successiva circolare del MEF del 14 gennaio 2015, n. 3, concernente: *“Modalità di pubblicazione dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e*

---

<sup>88</sup> Si riporta il comma 3 del d.P.C.M. 22 settembre 2014 “ L'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è calcolato 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”.

<sup>89</sup> Con l'art.10 del citato d.P.C.M. è stata prevista la pubblicazione, a decorrere dall'anno 2015, dei predetti indicatori sul sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione Trasparente/Pagamenti dell'Amministrazione”.

consuntivi e dell'indicatore di tempestività dei pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 3-bis, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89", hanno definito le modalità da adottare per il calcolo e la pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni<sup>90</sup>.

In conformità alle norme sopra richiamate, la regione Lazio ha elaborato, con riferimento all'esercizio 2017, gli indicatori di tempestività dei pagamenti per transazioni commerciali e un prospetto, sintetico ed analitico, con evidenziati i pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini, nonché il tempo medio dei pagamenti effettuati.

Nel dettaglio, l'indicatore di tempestività dei pagamenti della regione Lazio per il periodo compreso tra il 1 gennaio 2017 ed il 31 dicembre 2017 è risultato pari a -12,97 (il valore scende a -13,96 al netto della GSA, il cui valore è pari a 2,64)<sup>91</sup>, evidenziando un risultato positivo (considerato che un indicatore negativo sta a significare che le fatture sono state pagate mediamente in anticipo rispetto alla scadenza), anche se in lieve flessione rispetto al 2016, il cui indicatore era pari al - 15,10%, per l'intero bilancio, e al - 16,27%, al netto della GSA.

**Tab. n. 36 - Indicatore di tempestività dei pagamenti per transazioni commerciali - Anni 2015/2017**

	N. fatture pagate			Importo pagato						Indicatore		
	2015	2016	2017	2015	Inc. % sul tot.	2016	Inc. % sul tot.	2017	Inc. % sul tot.	2015	2016	2017
Intero bilancio	4586	5883	6892	957.869.002,59	100,00%	828.642.451,39	100,00%	831.019.917,53	100,00%	- 4,35	-15,10%	-12,97%
Intero bilancio al netto della GSA	4389	5685	6633	881.375.943,17	92,01%	801.000.021,27	96,66%	781.527.385,30	94,04%	- 5,20	-16,27%	-13,96%
Gestione Sanitaria Accentrata	197	198	259	76.493.059,42	7,99%	27.642.430,12	3,34%	49.492.532,23	5,96%	+ 5,44	18,72%	2,64%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio - su dati forniti dalla regione Lazio

<sup>90</sup> Il calcolo ha tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 4, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, e della successiva circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 22 del 22.07.2015, che ha individuato i pagamenti da escludere dal procedimento previsto per la determinazione dell'indicatore. Il calcolo prevede che:

- al numeratore sia riportata la somma, per le transazioni commerciali pagate nell'anno solare, dell'importo di ciascuna fattura pagata moltiplicato per i giorni effettivi intercorrenti - festivi inclusi - tra la data di scadenza della fattura stessa e la data di pagamento ai fornitori;
- al denominatore sia riportata la somma degli importi pagati nell'anno solare.

<sup>91</sup> Un indicatore di tempestività dei pagamenti negativo sta a significare che le fatture sono state pagate in media prima della scadenza delle stesse, mentre un indicatore positivo evidenzia che le fatture sono state pagate in media dopo la scadenza delle stesse.

L'anticipazione del termine di avvio della fatturazione elettronica al 1 luglio 2014 ha consentito, inoltre, il monitoraggio dei documenti contabili e dei pagamenti effettuati dall'Amministrazione regionale per transazioni commerciali in maniera puntuale. La tabella sottostante riepiloga il numero e l'importo totale dei documenti contabili commerciali pervenuti, articolato per anno di acquisizione sul registro delle fatture elettroniche.

**Tab. n. 37 - Documenti commerciali pervenuti**

Fatture e/o richieste di pagamento pervenute	2015	2016	2017
Numero fatture	8.443	8.067	8.443
Importo fatture	946.864.523,82	925.079.216,61	915.799.047,58

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio – su dati forniti dalla regione Lazio

Parimenti, è stato possibile monitorare l'andamento dei pagamenti delle fatture commerciali, che articola i pagamenti effettuati nell'anno di riferimento, indipendentemente dall'anno di registrazione delle fatture commerciali.

In tema di termini di pagamento delle fatture commerciali l'Amministrazione regionale ha ulteriormente riferito che, attraverso un'attività di monitoraggio e controllo del rispetto delle scadenze contrattuali, nell'anno 2017 ha registrato un risultato positivo dei tempi di pagamento anche se in lieve flessione rispetto al biennio precedente.

Nell'anno 2015 rispetto all'importo complessivo corrisposto ai fornitori dall'Amministrazione regionale il 75,77% delle fatture sono state pagate nei termini previsti dalla normativa vigente e/o dai differenti accordi stipulati tra le parti. Sul totale pagato di euro 957.869.002,59 sono state pagate nei termini euro 725.757.451,41.

Nell'annualità 2016 le prestazioni relative ai tempi di pagamento hanno registrato un miglioramento: la percentuale delle fatture pagate nei termini è salita all'80,98%. Su un totale pagato di € 828.642.451,39, sono state pagate nei termini fatture per complessivi euro 671.024.492,41<sup>92</sup>.

<sup>92</sup> I dati e le informazioni soprariportati sono stati desunti dalla Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2016, pagg. 163/166.

Nel 2017, invece, la percentuale degli importi pagati nei termini si attesta al 74,50%. In particolare, sul totale pagato di euro 831.019.917,53 sono state pagate in ritardo euro 211.879.828,70.

Passando ad analizzare i dati relativi all'annualità 2017, dalle risultanze in atti emerge che nell'arco temporale considerato sono state registrate n. 10.173 fatture commerciali (e/o documenti contabili equivalenti), per un importo complessivo lordo di euro 952.516.560,29. Di queste n. 8.443 sono fatture commerciali, per un importo complessivo di euro 915.799.047,58, mentre n. 1.730, per un importo di euro 36.717.512,71, sono fatture emesse per transazioni non riconducibili ad attività commerciali.

I pagamenti complessivi di fatture commerciali effettuati nel corso dell'anno 2017 sono stati pari a euro 831.019.917,53, di cui euro 769.395.913,22 relativi a sole fatture registrate nell'anno 2017. In linea con quanto previsto dal D.L. n. 66/2014, infine, la Regione ha chiarito che ad oggi risultano attivati i canali di comunicazione con la Piattaforma di Certificazione dei Crediti, al fine di trasmettere alla medesima le informazioni sui propri debiti commerciali.

Nel prospetto seguente si evidenzia, invece, l'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, dettagliato sulla base dei giorni di ritardo:

**Tab. n. 38 - Dettaglio pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002 – Anni 2015/2017**

Dettaglio giorni di ritardo	Importi	Inc. % sul tot. pagamenti	Importi	Inc. % sul tot. pagamenti
	Anno 2016		Anno 2017	
Importi pagati prima della scadenza	-	-	619.140.088,83	74,50%
Importi pagati da 1 a 10 gg dopo la scadenza	56.447.956,06	6,81%	73.910.684,88	8,89%
Importi pagati da 11 a 30 gg dopo la scadenza	32.265.857,68	3,89%	85.810.575,09	10,33%
Importi pagati da 31 a 60 gg dopo la scadenza	26.521.632,35	3,20%	15.787.446,47	1,90%
Importi pagati oltre 60 gg dopo la scadenza	42.382.512,89	5,11%	36.371.122,26	4,38%
<b>Totale importi pagati dopo la scadenza</b>	<b>157.617.958,98</b>	<b>19,02%</b>	<b>211.879.828,70</b>	<b>25,50%</b>
Totale pagamenti effettuati	828.642.451,39	100,00%	831.019.917,53	100,00%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - da dati forniti dalla regione Lazio

Nella Relazione elaborata dal Collegio dei revisori dei conti della regione Lazio ai sensi

dell'art. 11, comma 4, lett. p) del D.Lgs. n. 118/2011, acquisita dalla Sezione in data 28 giugno 2018, si evince che il detto Collegio ha acquisito copia della attestazione redatta ai sensi del richiamato art. 41 del D.L. n. 66/2014, al contempo avendo verificato che la stessa sia stata correttamente allegata al rendiconto relativo all'annualità 2017.

Dalla medesima Relazione si evince che “(...) *nel suo insieme, la regione Lazio, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2016 ed il 31 dicembre 2016, ha un indice generale pari a -15,10. Detto valore sale a -16,27 se si estrapola dalla gestione dell'intero bilancio regionale, la gestione della GSA (il cui indicatore, da solo, vale 18,72). Evidenziare un “indicatore” con valore negativo equivale ad attestare che la Regione, nel corso dell'anno 2016, ha pagato le fatture passive, in media, prima della scadenza delle stesse*” (cfr. rel. citata, pag. 15).

Sempre in tema di pagamenti, ancora, l'Amministrazione regionale ha ulteriormente riferito che, dall'anno 2013, con Deliberazione di Giunta regionale dell'8 maggio 2013, n. 96, ha proceduto a fissare criteri predefiniti per eseguire i pagamenti a carico del bilancio regionale, formalizzando l'adozione del criterio cronologico quale criterio guida per i pagamenti. Da allora è emanata all'inizio di ciascun anno una apposita Deliberazione di Giunta regionale che fissa i criteri per eseguire i pagamenti nell'anno di riferimento (D.G.R. n. 5 del 12.1.2016).

Dagli indicatori *de quibus* emerge una media ponderata complessiva (ovvero calcolata sull'intero bilancio della Regione) entro i margini normativamente fissati, con un andamento ancora migliore se rapportato alle tempistiche dei pagamenti effettuati con esclusione del perimetro sanitario (indicatore pari a -5,20 nel 2015 e pari a -16,27 nel 2016), mentre il dato relativo ai pagamenti effettuati a carico della gestione sanitaria accentrata (GSA) evidenzia andamenti che si discostano ancora dai parametri di tempestività fissati a livello legislativo, denotando perduranti carenze e sofferenze nel sistema della gestione degli acquisti e conseguenti pagamenti all'interno del perimetro sanitario, ancora confermativi di ritardi imputabili ai soggetti deputati alla gestione delle risorse finalizzate alla sanità.

Peraltro, gli effetti combinati del sistema della fatturazione elettronica e dell'attività di costante monitoraggio dei tempi di pagamento delle fatture emesse, congiuntamente alla

predominanza, in termini assoluti, del numero delle fatture tempestivamente onorate, quali rientranti nelle transazioni commerciali effettuate con risorse a carico dell'intero bilancio<sup>93</sup>, evidenziano un'inversione di tendenza rispetto alla serie storica di ritardi e inefficienze che hanno concorso a determinare le gravi condizioni di insolvibilità dell'Ente, risolte attraverso il ricorso alle misure straordinarie delle anticipazioni di liquidità nelle annualità 2013/2015.

Tanto osservato, si richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di adottare le misure correttive necessarie ad estendere anche al perimetro sanitario gli effetti di efficientamento del sistema dei pagamenti già oggi registrati negli altri comparti alimentati dalle risorse della gestione non sanitaria, al fine del perseguimento di parametri di virtuosità caratterizzanti gli andamenti complessivi della gestione di cassa<sup>94</sup>.

### 5.3 Le anticipazioni di tesoreria

Il D.Lgs. n. 118 del 2011 disciplina il ricorso all'anticipazione di tesoreria all'articolo 69 "Servizio di tesoreria della Regione", ai commi 9-11<sup>95</sup>, prevedendo vincoli stringenti sia con riferimento ai relativi presupposti (essendo il relativo ricorso consentito solo per fronteggiare temporanee esigenze di cassa), sia con riferimento alla misura consentita (consistente in *un importo non eccedente il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa"*), sia con riferimento alla durata (*le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte*) ed anche alla modalità di contabilizzazione (*principio applicato della contabilità finanziaria*)<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Si rinvia all'Allegato al presente capitolo per la riproduzione dell'attestazione trasmessa dalla Regione per le finalità del richiamato art. 41 D.L. 66/2014.

<sup>94</sup> Sul punto della sostenibilità prospettica della cassa nel nuovo sistema contabile armonizzato vd. *infra*, Parte III, cap. "Il conto del tesoriere", par.1.5.

<sup>95</sup> Art. 69: "9. Le Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee deficienze di cassa, per un importo non eccedente il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa".

10. Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte. Gli interessi sulle anticipazioni di tesoreria decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione.

11. La Regione registra le operazioni di anticipazione e i relativi rimborsi secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria allegato al presente decreto."

<sup>96</sup> Il principio della competenza finanziaria rafforzata prevede al paragrafo 3.26 che: "le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio.

Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse.

Nel rendiconto generale 2017 è esposto il saldo, al 31 dicembre, dell'anticipazione attivata dalla Regione, al netto dei relativi rimborsi. Nella documentazione allegata è dato conto di tutte le movimentazioni effettuate nel corso dell'esercizio sui capitoli di entrata e di spesa riguardanti l'anticipazione, con separata evidenza dell'utilizzo medio e dell'utilizzo massimo dell'anticipazione nel corso dell'anno. La conciliazione del consuntivo con il Conto del Tesoriere<sup>97</sup> è effettuata tenendo conto delle risultanze del consuntivo e del citato documento, ad esso allegato.

Tanto premesso, passando a considerare le scritture contabili trasmesse in sede istruttoria dalla Regione, le movimentazioni di anticipazione di tesoreria risultano iscritte su due distinti capitoli: in entrata, sul capitolo 521801, che acquisisce le somme nella fase di utilizzo dell'anticipazione; in uscita, sul capitolo T19544, che traccia i movimenti nella fase di restituzione delle somme al Tesoriere. Nel capitolo T19404, poi, vengono contabilizzati gli interessi passivi maturati sull'anticipazione di tesoreria.

Anche l'esercizio 2017, come i due anni precedenti, si caratterizza per il ricorso all'anticipazione di tesoreria, sebbene con andamenti migliorativi.

Nel dettaglio, si sono registrati, sui capitoli indicati, accertamenti e riscossioni pari ad euro 1.543.849.429,50 e corrispondenti impegni e pagamenti per euro 1.543.849.429,50.

Nella tabella che segue si dà evidenza del *trend* relativo alle operazioni di contabilizzazione di tesoreria nell'arco temporale 2015/2017:

---

*Le entrate derivanti dalle anticipazioni di tesoreria e le corrispondenti spese riguardanti la chiusura delle anticipazioni di tesoreria sono contabilizzate nel rispetto del principio contabile generale n. 4, dell'integrità, per il quale le entrate e le spese devono essere registrate per il loro intero importo, al lordo delle correlate spese e entrate.*

*Al fine di consentire la contabilizzazione al lordo, il principio contabile generale della competenza finanziaria, di cui all'allegato n. 1, prevede che gli stanziamenti riguardanti i rimborsi delle anticipazioni erogate dal tesoriere non hanno carattere autorizzatorio. Nel rendiconto generale è possibile esporre il saldo al 31 dicembre dell'anticipazione attivata al netto dei relativi rimborsi. In allegato si dà conto di tutte le movimentazioni effettuate nel corso dell'esercizio sui capitoli di entrata e di spesa riguardanti l'anticipazione evidenziando l'utilizzo medio e l'utilizzo massimo dell'anticipazione nel corso dell'anno. La conciliazione del consuntivo con il conto del tesoriere è effettuata tenendo conto delle risultanze del consuntivo e dell'allegato.*

<sup>97</sup> Sul punto si rinvia all'apposita trattazione contenuta nel capitolo "Il conto del tesoriere".

**Tab. n. 39 - Contabilizzazione anticipazioni di tesoreria – Anni 2015/2017**

(in euro)						
	Capitoli entrata	Denominazione	Stanziamiento di competenza	Accertamenti	Competenza riscossa	
	2015	521801	Anticipazioni di cassa	3.580.290.054,84	3.580.290.054,84	3.580.290.054,84
	2016	521801	Anticipazioni di cassa	2.261.947.591,46	2.282.528.455,46	2.282.528.455,46
	2017	521801	Anticipazioni di cassa	1.854.601.906,72	1.543.859.429,50	1.543.859.429,50
Anni	Capitoli uscita	Denominazione	Stanziamiento di competenza	Impegni	Competenza pagata	
	2015	T19544	Rimborso anticipazioni di cassa	3.580.290.054,84	3.580.290.054,84	3.580.290.054,84
	2016	T19544	Rimborso anticipazioni di cassa	2.261.947.591,46	2.282.528.455,46	2.282.528.455,46
	2017	T19544	Rimborso anticipazioni di cassa	1.854.601.906,72	1.543.859.429,50	1.543.859.429,50
	2015	T19404	Interessi su anticipazioni	15.001.612,80	12.441.689,60	11.221.689,60
	2016	T19404	Interessi su anticipazioni	13.780.000,00	9.743.798,76	8.795.134,43
	2017	T19404	Interessi su anticipazioni	6.220.000,00	2.673.424,89	1.556.958,43

Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - da rendiconto regione Lazio anni 2013/2016

L'utilizzo medio dell'anticipazione di cassa nel corso del 2017 è stato pari ad euro 28.758.245,11, con un miglioramento rispetto all'utilizzo medio che si è avuto negli ultimi due anni. Nel 2016, infatti, era risultato pari a euro 108.820.405,91 mentre nel 2015 era risultato pari a 276.818.407,74.

**Tab. n. 40 - Utilizzo medio dell'anticipazione nel triennio 2015/2017**

Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
276.818.407,74	108.820.405,91	28.785.245,11

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio – su dati forniti dalla regione Lazio

Anche nel corso del 2017, si è fatto ricorso a trasferimenti temporanei di risorse tra il conto intestato alla gestione ordinaria e quello della gestione sanità, contabilizzati in partite di giro ai capitoli di entrata 611171 e 611172 e ai capitoli di uscita T31469 e T31470.

In dettaglio, con la coppia costituita dal capitolo in entrata 611171 e dal corrispondente capitolo di uscita T31469 viene tracciato il trasferimento di risorse dal conto ordinario al conto sanità, mentre con la coppia costituita dal capitolo di entrata 611172 e

dal capitolo di uscita T31470 viene tracciato il trasferimento di risorse dal conto sanità al conto ordinario.

Nel corso dell'esercizio 2017 i trasferimenti di risorse dal conto ordinario al conto sanità sono stati pari ad euro 931.489.379,07, mentre i trasferimenti di risorse dal conto sanità al conto ordinario sono stati pari ad euro 486.000.000,00. Dai dati riferiti si desume, nel periodo in esame, un differenziale positivo di trasferimenti dal conto ordinario al conto sanità per euro 445.489.379,07.

#### **5.4 Gli andamenti della cassa, in particolare tra il conto ordinario e il conto sanitario**

L'art. 21 del D.Lgs. n. 118/2011 (rubricato "*Accensione di conti di tesoreria intestati alla sanità*") contenente, come noto, i principi contabili generali e applicati valevoli per il perimetro sanitario dispone che "*1. 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 funzionati 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*".

La *ratio* della soprariportata disposizione riposa sull'assunto per il quale l'istituzione di conti di tesoreria intestati alla sanità risulta preordinata all'obiettivo di garantire la trasparenza, la confrontabilità e la tracciabilità dei *cash flow* destinati al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, nell'ottica della perimetrazione dei finanziamenti e dei conseguenti flussi di cassa destinati alla sanità. Rientra, pertanto, nel contesto della più

generale disciplina normativa diretta a razionalizzare i costi della sanità, attraverso il superamento del criterio della spesa storica e l'adozione di criteri basati sui costi standard. Nel dettaglio, la disposizione richiamata è preordinata a una gestione chiara e lineare della spesa sanitaria, a sua volta funzionale ad un efficiente ed efficace monitoraggio dei flussi di spesa destinati alla indicata finalità.

Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari tra il conto "ordinario" ed il conto "sanità", pertanto, la regione Lazio ha provveduto a istituire nel proprio bilancio due distinte coppie di capitoli afferenti le partite di giro.

Precisamente, con la coppia costituita dal capitolo di entrata 611171 e dal corrispondente capitolo di uscita T31469 viene tracciato il trasferimento di risorse dal conto ordinario al conto sanità, mentre con la coppia costituita dal capitolo di entrata 611172 e dal capitolo di uscita T31470 viene tracciato il trasferimento di risorse dal conto sanità al conto ordinario.

Con riferimento all'annualità 2017 l'Amministrazione ha riferito che i trasferimenti di risorse dal conto ordinario al conto sanità sono stati pari ad euro 931.489.379,07, mentre i trasferimenti di risorse dal conto sanità al conto ordinario sono stati pari ad euro 486.000.000,00. Dai dati riferiti si desume, nel periodo in esame, un differenziale positivo di trasferimenti dal conto ordinario al conto sanità per euro 445.489.379,07.

Si ricorda, a tal proposito, che al 31 dicembre 2016 si registrava un credito complessivo del conto ordinario verso il conto sanità per euro 417.331.019,63.

Il dati soprariportati segnano un'inversione di tendenza rispetto ai dati relativi al triennio 2013-2015<sup>98</sup>, con riferimento ai quali le movimentazioni contabili tra i due conti

---

98 Con riferimento all'esercizio finanziario 2015 l'Amministrazione ha riferito che le movimentazioni contabili tra il conto sanità ed il conto ordinario sono state pari a complessivi euro 564.000.000,00 dal conto ordinario al conto sanità e di euro 1.321.000.000,00 dal conto sanità al conto ordinario, con un differenziale pari ad euro 757.010.000,00.

Tuttavia, nel 2015, la reintegrazione dal conto ordinario al conto sanità è avvenuta anche attraverso l'utilizzazione del capitolo T31475, per un importo complessivo pari ad euro 255.983.421,61.

Di conseguenza, il differenziale dei flussi di cassa per l'anno 2015 si attesta ad euro 501.016.578,39 (757.000.000,00 - 255.983.421,61). Nell'esercizio finanziario 2014 le movimentazioni contabili tra i due conti sono state pari a complessivi euro 3.888.179.759,97 dal conto ordinario al conto sanità, e ad euro 3.136.457.095,42 dal conto sanità al conto ordinario, con un differenziale pari ad euro 751.722.664,55.

Infine, nell'esercizio finanziario 2013 le movimentazioni contabili sono state pari a complessivi euro 6.866.944.734,79 dal conto ordinario al conto sanità e di euro 7.438.546.490,48 dal conto sanità al conto ordinario, con un differenziale pari ad euro 571.601.755,69.

registravano differenziali negativi del conto ordinario rispetto al conto sanità e, nel caso verificatosi nell'anno 2015, come sopra appena riferito, una mancata reintegrazione, entro l'anno finanziario, del conto sanità, formalmente violativa del precetto normativo di cui all'articolo 21 del D.Lgs. n. 118/2011.

## **5.5 La gestione delle disponibilità liquide a livello regionale: i sottoconti aperti dai tesorieri e cassieri degli Enti pubblici dipendenti dalla Regione in attuazione dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale di stabilità per il 2016 e i controlli interni di ragioneria**

In sede di analisi delle misure aventi ricadute contabili adottate dalla Regione con la legge regionale di stabilità per il 2016 (legge regionale 31 dicembre 2015, n. 17), la Sezione si era soffermata, tra le altre, sulla disposizione recata dall'art. 3, 1 comma, della citata legge, con la quale è stata introdotta la facoltà, per i tesorieri e i cassieri degli Enti pubblici dipendenti dalla Regione e dalle società controllate dalla stessa di riversare le disponibilità liquide depositate presso gli stessi *“su apposite contabilità speciali fruttifere aperte dalla Regione”*. I profili di criticità in merito alla norma regionale di nuova introduzione sono stati ravvisati nella relativa non coerenza con la tendenza evolutiva dell'ordinamento statale alla progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere sulle contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, funzionale al miglior perseguimento della certezza, trasparenza e flessibilità nella gestione della spesa,<sup>99</sup> nonché con il principio generale dell'universalità del bilancio codificato all'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011, il quale, in particolare, per quel che qui interessa, prevede che *“le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio”*.

In esito ai ricordati rilievi, formalizzati nella relazione allegata alla decisione di parifica sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2015, l'Amministrazione ha motivato la scelta

---

Pertanto, prendendo a riferimento gli esercizi finanziari 2013, 2014 e 2015, risultano i seguenti crediti del conto sanità verso il conto ordinario:

anno 2013: +571.601.755,69 euro;

anno 2014: -751.722.664,55 euro;

anno 2015: +501.016.578,39 euro;

per un credito complessivo del conto sanità verso il conto ordinario pari ad euro 320.895.669,53.

<sup>99</sup> Cfr. l'art. 40, c.2.lett. p) L. 31/12/2009, n. 196 *“Legge di contabilità e finanza pubblica”*.

discrezionale di dare attuazione alla norma dell'art. 3, comma 1, della legge n. 17/2015 nei termini che seguono.

*“L’articolo 3, comma 1, della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 17 disponeva che: “ai fini della tutela dell’unità economica e del coordinamento della finanza pubblica a livello regionale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i tesoriери o cassieri degli enti pubblici dipendenti dalla Regione di cui all’articolo 55 dello Statuto e delle società controllate dalla Regione provvedono a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide depositate presso gli stessi su apposite contabilità speciali fruttifere aperte dalla Regione. Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato alla data del 30 aprile 2016. Gli enti pubblici dipendenti dalla Regione e le società controllate provvedono al riversamento presso i tesoriери e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesoriери o cassieri entro il 31 marzo 2016. Sono fatti salvi eventuali versamenti già effettuati alla data di entrata in vigore della presente legge”.*

Gli obiettivi della specifica attività sono stati ravvisati nella *“tutela dell’unità economica e del coordinamento della finanza pubblica a livello regionale e il conseguimento di risparmi in termini di oneri e interessi passivi (...), con conseguente riduzione degli oneri bancari correlati all’utilizzo dell’anticipazione di tesoreria, gravanti sul bilancio regionale, senza incidere sull’autonomia finanziaria degli enti e delle società nel disporre delle proprie risorse”*. In attuazione di quanto previsto dall’articolo 3, comma 3<sup>100</sup>, della L.R. n. 17/2015, con la deliberazione di Giunta regionale 13 settembre 2016, n. 528, sono state definite le modalità con cui gli enti pubblici dipendenti e le società controllate della regione Lazio adeguano la propria operatività a quanto previsto dal citato articolo 3 della L.R. n. 17/2015<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> “La Regione garantisce l’operatività dei tesoriери o cassieri degli enti pubblici dipendenti e delle società controllate dalla Regione di cui al comma 1. Con deliberazione della Giunta regionale, previa comunicazione alla commissione consiliare competente, sono definite le modalità con cui gli enti pubblici dipendenti e le società controllate dalla Regione di cui al comma 1 provvedono ad adeguare la propria operatività alle disposizioni di cui al presente articolo”.

<sup>101</sup> In ordine alle modalità di ottimizzazione nella gestione della liquidità, la delibera ha disposto le seguenti misure organizzative:

- ogni 27 del mese antecedente quello di riferimento, gli enti pubblici dipendenti e le società controllate dalla regione Lazio, compilano e trasmettono, tramite posta elettronica, alla Direzione regionale “Programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio” – Area “Ragioneria ed entrate” il prospetto denominato “Determinazione del saldo da riversare”;
- entro il 5 del mese di riferimento gli enti pubblici dipendenti e le società controllate dalla regione Lazio sono tenute a riversare presso la Tesoreria della regione Lazio le somme corrispondenti al “Saldo da riversare” che si evidenzia dalla compilazione del sopra menzionato prospetto;
- sono escluse dal riversamento le risorse comunitarie;

Con riferimento alla tematica sopra rappresentata, nonché tenuto conto delle motivazioni fornite in sede istruttoria dall'Amministrazione in ordine alla propria scelta discrezionale, la Sezione prende atto, innanzitutto, dell'iniziativa adottata in sede legislativa, al fine di adeguare il dettato letterale dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 17/2015 alla corretta qualificazione dei sottoconti di che trattasi.

Nel merito, si richiama in ogni caso l'attenzione dell'Amministrazione, oltre che ad una stretta osservanza degli adempimenti prescritti ai fini della riconduzione delle contabilità separate, comunque denominate, al sistema di bilancio, a una puntuale analisi della effettiva utilità che possa discendere, in termini di corretta ed efficiente tenuta della contabilità complessiva dell'Ente, dalla introdotta modalità di gestione contabile, riservandosi in sede di futuri controlli di monitorare gli esiti dell'attività amministrativa *medio tempore* realizzata.

## **5.6 Considerazioni di sintesi: l'equilibrio della cassa nel nuovo sistema contabile armonizzato**

E' noto che, con l'avvio del regime contabile recato dal D.Lgs. n. 118/2011, tutti gli Enti territoriali sono chiamati a definire le previsioni di bilancio (di entrata e di spesa) in termini sia di competenza che di cassa, coprendosi in tal modo *“un gap culturale che in passato aveva determinato una discrasia tra i due profili della gestione”*<sup>102</sup>.

La *ratio* del richiamato regime contabile è stata individuata dalla Sezione delle Autonomie nell'esigenza di avvicinare – con la valorizzazione dell'esigibilità delle obbligazioni giuridiche – i due momenti della gestione.

- 
- le giacenze di cassa degli enti pubblici dipendenti e delle società controllate dalla regione Lazio inferiori ad euro 1.000.000,00 non sono da riversare;
  - la Direzione regionale “Programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio” tiene conto delle esigenze finanziarie rappresentate dagli enti pubblici dipendenti e dalle società controllate dalla regione Lazio.

La Regione ha in ogni caso proceduto a modificare il dettato letterale della disposizione in commento, con la successiva legge di stabilità regionale n. 17/2016 (legge di stabilità regionale 2017), prevedendo che *“al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 17, relativo all'ottimizzazione nella gestione delle disponibilità liquide a livello regionale, le parole: “su apposite contabilità speciali fruttifere aperte dalla Regione” sono sostituite dalle seguenti: “su appositi sotto-conti aperti presso l'istituto tesoriere della Regione”*. L'andamento dei flussi finanziari che evidenziano un saldo in entrata al 31.12.2017 pari a euro 126.458.908,18, secondo i dati trasmessi in sede istruttoria dalla Regione.

<sup>102</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delib. n. 9/SEZAUT2016/2016/INPR, *“Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali”*.

Un'adeguata previsione di cassa non potrà funzionalmente prescindere da una corretta determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita, necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche, definite già in sede di predisposizione dei correlati contabili da parte dell'Amministrazione, sulla base delle scelte allocative delle risorse approvate dall'Assemblea elettiva e trasfuse nelle leggi di bilancio.

I detti flussi di entrata e di uscita dovranno, per ciò stesso, “(...) ispirarsi ai principi di veridicità, di attendibilità, di congruità e di prudenza, al fine di rendere credibili le autorizzazioni di spesa in termini di cassa. (...) In sostanza, la previsione di cassa (...) costituisce un elemento chiave del bilancio che va determinata sulla base dei postulati di veridicità e attendibilità sopra enunciati, calcolando, per ciascuna entrata, l'ammontare che presumibilmente si potrà riscuotere. (...). Il gettito delle entrate che si presume di riscuotere andrà sommato alla giacenza iniziale di cassa e su tale sommatoria si potranno determinare le previsioni di cassa per la spesa. (...) Si rende necessario, pertanto, eseguire previsioni di entrata attendibili e coerenti al fine di determinare il limite autorizzatorio effettivo entro il quale il titolare del potere di spesa può disporre ex novo sull'esercizio corrente”<sup>103</sup>.

Ad accrescere la complessiva efficienza del “sistema cassa” concorrono le disposizioni contenute all'articolo 9 del decreto-legge n. 78/2009, trasfuso all'articolo 56, comma 6, del D.Lgs. n. 118/2011, con il connesso monitoraggio sul rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Funzionale a tali finalità è una efficace organizzazione del sistema dei controlli interni, che dovrà risultare idoneo a consentire la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti dai singoli responsabili delle strutture regionali competenti, anche in un'ottica di ponderazione dei livelli di produttività individuale effettivamente conseguiti.

Sul punto, la Sezione prende atto delle misure che l'Amministrazione ha riferito di aver adottato in merito ai controlli interni di ragioneria<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delib. n. 9/SEZAUT2016/2016/INPR cit , pag. 28.

<sup>104</sup> Ha riferito l'Amministrazione nei termini che di seguito si riportano: “ Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è svolto, nel rispetto delle norme e dei principi contabili contenuti nel decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche, in base a quanto previsto dall'art. 55 della legge regionale n. 25/2001, in via preventiva su tutti gli atti comportanti spesa a carico del bilancio regionale, da:

- dirigenti competenti per singola materia, in relazione alla rispondenza dell'utilizzazione delle somme da impegnare o da erogare alle finalità a cui le norme legislative le hanno destinate;

In ultimo, si invita altresì l'Amministrazione a coordinare gli adempimenti correlati alle operazioni di chiusura della tesoreria regionale, per come in concreto articolata nei sottoconti istituiti in osservanza della normativa sul “perimetro sanitario”, come pure per quelli istituiti ai sensi dell'art. 3, comma 1, della L.R. n. 17/2015 sopracitata, all'unitario termine del 31 gennaio successivo al termine dell'esercizio finanziario di riferimento, previsto dal D.Lgs. n. 118/2011.

Similmente, si sottolinea la non procrastinabilità di un adeguamento delle disposizioni di contabilità di fonte regionale alle previsioni poste dal richiamato D.Lgs. n. 118/2011 quanto alle tempistiche previste per la definizione degli adempimenti volti alla riconciliazione delle scritture contabili del Tesoriere e dell'Economo, stante la prodromicità di tali adempimenti per la definizione delle risultanze complessive della gestione di cassa, a loro volta destinate a confluire nelle risultanze generali della gestione ai fini della rendicontazione.

Concludendo sul punto, può affermarsi come la centralità del “sistema cassa” sia un preciso effetto perseguito dal legislatore del D.Lgs. n. 118/2011 sin dalla fase della programmazione.

In continuità e coerenza con tale fase, deve affermarsi la significatività dei dati e delle risultanze della gestione anche in sede di rendicontazione, ribadendosi in questa sede quanto già osservato dalla Sezione delle Autonomie<sup>105</sup> più sopra citata riguardo al grado di attendibilità che l'analisi della gestione di cassa può fornire in ordine alla effettiva situazione finanziaria dell'Ente, laddove, in particolare, declinata in un arco temporale congruo e sufficientemente ampio.

---

- uffici competenti della “Direzione regionale Programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio”, in relazione alla corretta imputazione al capitolo di bilancio, alla disponibilità del fondo stanziato, alla corretta iscrizione al conto della competenza o a quello dei residui, nonché al rispetto dell'annualità del bilancio.

I dirigenti dei servizi di contabilità, qualora ritengano che non sussistono i requisiti per la registrazione dell'impegno di spesa o per l'emissione del titolo di pagamento, restituiscono l'atto al dirigente competente con l'indicazione dei motivi che ne impediscono l'ulteriore corso, entro i termini previsti dal regolamento di contabilità.

Si riporta di seguito, un prospetto degli atti prodotti nel corso dell'anno 2017 per i quali, non essendo stata riscontrata la regolarità contabile, è stata operata la restituzione alla direzione proponente.

Si precisa che il controllo di regolarità amministrativo-contabile viene effettuato preventivamente ed è esteso a tutti gli atti che abbiano rilevanza finanziaria e patrimoniale diretta o indiretta. Solo l'accoglimento, da parte della direzione regionale competente, dei rilievi contabili formulati dalla “Direzione regionale Programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio” in fase di controllo consente la prosecuzione dell'iter amministrativo fino all'adozione dell'atto.

<sup>105</sup> Cfr. supra, par. 3.3.1 e *ivi* Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delib. n. 37/SEZAUT/2016/FRG

Risulta evidente, a valle di una lettura dei dati e delle dinamiche della cassa, la coerenza e funzionalizzazione del sistema descritto con il principio dell'equilibrio tendenziale cui devono ispirarsi i bilanci dell'Ente, in una dimensione ciclica e diacronica che trascende la singola annualità, realizzando nel tempo condizioni di stabile efficienza delle gestioni contabili, a loro volta necessarie per il perseguimento di *standard* altrettanto efficienti delle politiche di spesa dell'Ente regionale.

## 6 IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

### 6.1 Determinazione e composizione

Il risultato di amministrazione si configura come il saldo contabile che esprime la sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'esercizio.

L'art. 42<sup>106</sup> del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, al punto 9.2<sup>107</sup>, provvedono a disciplinare compiutamente la rappresentazione contabile e l'utilizzo del risultato di amministrazione nel nuovo ordinamento finanziario armonizzato applicabile alle Regioni.

Tale saldo, alla fine dell'esercizio, risulta costituito dal fondo di cassa esistente in chiusura d'anno, maggiorato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio.

Dal calcolo devono tuttavia essere escluse, per effetto della riforma, le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, confluite nel fondo pluriennale vincolato.

La regione Lazio chiude la gestione 2017 con un risultato contabile di amministrazione pari a – 450.019.511,15 euro.

Per le ragioni che di seguito verranno ampiamente evidenziate, il riportato saldo contabile (di cui alla lettera A) deve essere integrato dalla parte accantonata (lettera B) e dalla parte vincolata (lettera C), per restituire il risultato sostanziale di amministrazione (lettera E).

---

<sup>106</sup> L'art. 42, 1 comma, prevede che *“Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.”*

<sup>107</sup> Il paragrafo 9.2 dell'allegato 4/2 prevede che *“Il risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio, risulta costituito dal fondo di cassa esistente al 31 dicembre dell'anno, maggiorato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, come definito dal rendiconto, che recepisce gli esiti della ricognizione e dell'eventuale riaccertamento di cui al principio 9.1 (sulla gestione dei residui), al netto del fondo pluriennale vincolato risultante alla medesima data”.*

Tale risultato finanziario, per l'esercizio 2017, risulta pari a - 8.954.312.720,45 euro.

Nella tabella seguente è riportato il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2017, allegato alla deliberazione di Giunta regionale n.196 del 24 aprile 2018, relativa alla proposta di legge regionale concernente: *"Rendiconto Generale della regione Lazio per l'esercizio finanziario 2017"*.

**Tab. n. 41 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2017**

<b>Allegato a) Risultato di amministrazione</b>				
<b>PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2017</b>				
		<b>GESTIONE</b>		
		<b>RESIDUI</b>	<b>COMPETENZA</b>	<b>TOTALE</b>
Fondo cassa al 1° gennaio 2017				567.701.417,00
RISCOSSIONI	(+)	1.525.119.027,57	22.118.305.035,39	23.643.424.062,96
PAGAMENTI	(-)	2.811.071.304,36	20.632.699.408,06	23.443.770.712,42
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2017	(=)			767.354.767,54
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			-
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2017	(=)			767.354.767,54
RESIDUI ATTIVI	(+)	2.070.271.992,92	2.017.369.958,35	4.087.641.951,27
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				-
RESIDUI PASSIVI	(-)	1.770.083.387,14	2.807.105.035,08	4.577.188.422,22
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI <sup>(1)</sup>	(-)			185.287.118,32
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE <sup>(1)</sup>	(-)			542.540.689,42
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2017 (A) <sup>(2)</sup></b>	<b>(=)</b>			<b>- 450.019.511,15</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017:</b>				
<b>Parte accantonata <sup>(3)</sup></b>				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2017 <sup>(4)</sup>				77.506.799,81
Accantonamento residui perenti al 31/12/2017 (solo per le regioni) <sup>(5)</sup>				572.594.696,32
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti				7.375.815.084,74
Fondo perdite società partecipate				-
Fondo contezioso				20.000.000,00
Altri accantonamenti				27.884.355,96
		<b>Totale parte accantonata (B)</b>		<b>8.073.800.936,83</b>
<b>Parte vincolata</b>				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				23.175.750,59
Vincoli derivanti da trasferimenti				407.316.521,88
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				
Altri vincoli				
		<b>Totale parte vincolata (C)</b>		<b>430.492.272,47</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>- 8.954.312.720,45</b>
<b>Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare <sup>(6)</sup></b>				
<sup>(1)</sup> Indicare l'importo del fondo pluriennale vincolato risultante dal conto del bilancio (in spesa).				
<sup>(2)</sup> Se negativo, le regioni indicano in nota la quota del disavanzo corrispondente al debito autorizzato e non contratto, distintamente da quella derivante dalla gestione ordinaria.				
<sup>(3)</sup> Non comprende il fondo pluriennale vincolato.				
<sup>(4)</sup> Indicare l'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità risultante dall'allegato 8 c)				
<sup>(5)</sup> Solo per le regioni Indicare l'importo dell'accantonamento per residui perenti al 31 dicembre .....				
<sup>(6)</sup> In caso di risultato negativo, le regioni indicano in nota la quota del disavanzo corrispondente al debito autorizzato e non contratto, distintamente da quella derivante dalla gestione ordinaria e iscrivono nel passivo del bilancio di previsione N l'importo di cui alla lettera E, distinguendo le due componenti del disavanzo. A decorrere dal 2016 si fa riferimento all'ammontare del debito autorizzato alla data del 31 dicembre 2015.				
Nota 1 - IL DISAVANZO DI CUI ALLA LETTERA E) CORRISPONDE PER EURO 1.054.429.873,36 A DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO, PER EURO 524.067.762,35 ALLA QUOTA RESIDUALE DEL DISAVANZO DI PARTE CORRENTE, RIPIANATO IN QUOTE DECENNALI AI SENSI DELL'ART. 9, COMMA 5, DEL D.L. N. 78/2015, E PER EURO 7.375.815.084,74 AL FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA'				
Nota 2 - IL DISAVANZO DI CUI ALLA LETTERA E) AL NETTO DEL FONDO ANTICIPAZIONI LIQUIDITA' DI EURO 7.375.815.084,74 E' PARI AD EURO 1.578.497.635,71				

Procedendo dall'alto verso il basso del citato prospetto, si illustrano, in dettaglio, le voci che compongono il risultato di amministrazione.

A partire dall'importo di euro 567.701.417,00, relativo al fondo cassa finale al 31/12/2016, risultante dal rendiconto 2016, come parificato da questa Sezione<sup>108</sup>, aggiungendo le riscossioni rilevate nell'esercizio finanziario 2017, pari ad euro 23.643.424.062,96 e sottraendo i pagamenti effettuati nello stesso esercizio, pari ad euro 23.443.770.712,42, si ottiene il fondo cassa al 31/12/2017, pari ad euro 767.354.767,54.

Come già ricordato in precedenza, in base alle disposizioni dell'art. 42, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., il risultato di amministrazione è ottenuto sommando al fondo cassa i residui attivi e sottraendo i residui passivi, tenuto altresì conto del fondo pluriennale vincolato in spesa, determinato in euro 727.827.807,74.

Come si evince dall'art. 12 della suindicata proposta di legge regionale concernente il rendiconto 2017, di cui alla D.G.R. 196 del 24 aprile 2018, i residui attivi ammontano ad euro 4.087.641.951,27, i residui passivi ad euro 4.577.188.422,22, mentre il fondo pluriennale vincolato in spesa ammonta a complessivi euro 727.827.807,74, di cui euro 185.287.118,32 relativi a spese di parte corrente ed euro 542.540.689,42 relativi a spese in conto capitale.

A partire dal fondo cassa al 31/12/2017, pari ad euro 767.354.767,54, considerando i residui attivi, pari ad euro 4.087.641.951,27, i residui passivi, pari ad euro 4.577.188.422,22, il fondo pluriennale vincolato in parte spesa, pari ad euro 727.827.807,74, si ottiene il risultato di amministrazione al 31/12/2017, pari a -450.019.511,15 euro.

L'eventuale avanzo contabile, registrato alla chiusura dell'esercizio finanziario, non necessariamente esprime la misura di risorse disponibili che possono essere utilizzate per la copertura di nuove spese, così come il disavanzo contabile non necessariamente comprende la totalità delle passività da ripianare.

In considerazione della necessità di ripristinare le quote accantonate e vincolate, il cui ammontare deve essere sottratto dall'avanzo (o dal disavanzo) contabile, per restituire il

---

<sup>108</sup> Cfr. deliberazione n. 66/2017/PARI del 14 dicembre 2017.

risultato finanziario di amministrazione, occorre suddividere il risultato di amministrazione in:

- Fondi accantonati;
- Fondi vincolati;
- Fondi destinati agli investimenti;

così come previsto dal comma 1 del citato art. 42 il quale aggiunge anche che, nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare.

La Regione ha fornito specifica descrizione della natura degli importi compresi nelle quote accantonate e vincolate secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria a garanzia della trasparenza della composizione del risultato di amministrazione.

Ha pertanto chiarito che le risorse accantonate sono costituite da:

- a) Il Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2017, pari ad euro 77.506.799,81, come risultante dal relativo prospetto allegato alla proposta di legge regionale concernente il rendiconto 2017, di cui alla citata D.G.R. n. 196/2018;
- b) L'accantonamento residui perenti al 31/12/2017, pari ad euro 572.594.696,32, rappresentato dai fondi per la copertura dei residui perenti derivanti da assegnazioni statali;
- c) Il Fondo anticipazioni di liquidità<sup>109</sup>, pari ad euro 7.375.815.084,74;
- d) Il Fondo perdite società partecipate, pari a 0;
- e) Il Fondo contenzioso, pari ad euro 20.000.000,00;
- f) Altri accantonamenti, pari ad euro 27.884.355,96.

---

<sup>109</sup> Il fondo anticipazioni di liquidità è comprensivo di euro 7.048.083.998,53, riferiti alle anticipazioni di liquidità contratte nel 2013 e 2014, recepito con l'art. 13 della legge regionale n. 16/2015 (Rendiconto 2014) e con la D.G.R. n. 208/2016 nell'ambito del bilancio 2015 di euro 688.257.385,41, relativi al fondo anticipazioni di liquidità determinato con riferimento all'anticipazione di liquidità contratta nel 2015, come descritto nel paragrafo inerente la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità. Sul punto della contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità riscosse nelle annualità 2013, 2014 e 2015, si rinvia all'apposita trattazione.

Il totale delle risorse accantonate, di cui alle precedenti lettere a), b), c), d) ed e), ammonta ad euro 8.073.800.936,83.

Le risorse vincolate, invece, sono costituite da:

a) Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili, pari ad euro 23.175.750,59;

b) Vincoli derivanti da trasferimenti, pari ad euro 407.316.521,88.

Il totale delle risorse vincolate, di cui alle precedenti lettere a) e b), ammonta ad euro 430.492.272,47.

Di seguito si riporta il prospetto relativo al risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2017 della regione Lazio, distinto, come sopra ricordato in fondi accantonati, fondi vincolati e fondi destinati agli investimenti:

**Tab. n. 42 - Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017**

<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2017 (A)</b>		<b>-450.019.511,15</b>
<b>Parte accantonata</b>		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2017		77.506.799,81
Accantonamento residui perenti al 31/12/2017 (solo per le regioni)		572.594.696,32
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti		7.375.815.084,74
Fondo perdite società partecipate		-
Fondo contezioso		20.000.000,00
Altri accantonamenti		27.884.355,96
<b>Totale parte accantonata (B)</b>		<b>8.073.800.936,83</b>
<b>Parte vincolata</b>		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		23.175.750,59
Vincoli derivanti da trasferimenti		407.316.521,88
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		-
Altri vincoli		-
<b>Totale parte vincolata (C)</b>		<b>430.492.272,47</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>		
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>		<b>0,00</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>		<b>-8.954.312.720,45</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio - su dati forniti dalla regione Lazio

Analizzando il risultato di amministrazione 2017 risultano le seguenti evidenze:

- Saldo contabile, pari ad euro – 450.019.511,15 (A);

Tale risultato non è rappresentativo del disavanzo effettivo, che si ottiene aggiungendo algebricamente al saldo sopra indicato la parte accantonata (B) e la parte vincolata (C).

In dettaglio, la parte accantonata (B) pari ad euro 8.073.800.936,83 risulta così composta:

- Fondo crediti di dubbia esigibilità (Fondo non impegnabile): euro 77.506.799,81;
- Accantonamento residui perenti (Fondi di riserva per la perenzione amm.va, iscritti nella missione 20 del bilancio): euro 572.594.696,32, (dato gestionale risultante al termine dell'esercizio annuale a seguito della gestione del Fondo);
- Fondo anticipazioni di liquidità (Fondo non impegnabile), pari a euro 7.375.815.084,74;
- Fondo contenzioso euro 20.000.000;
- Altri accantonamenti euro 27.884.355,96.

La parte vincolata (C), pari ad euro 430.492.272,47, evidenzia che, per il bilancio della regione Lazio, i vincoli sulle risorse in entrata sono da ascrivere a:

- Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili, pari ad euro 23.175.750,59;
  - Vincoli derivanti da trasferimenti di risorse (statale e cofinanziamenti dell'UE).
- L'importo evidenziato (dato gestionale) risulta pari a euro 407.316.521,88.

Aggiungendo algebricamente al saldo contabile, pari a – 450.019.511,15 le quote accantonate (8.073.800.936,83) e vincolate (430.492.272,47), si ottiene il disavanzo complessivo al 31/12/2017, pari a euro -8.954.312.720,45, di cui alla lettera E).

Sommando al disavanzo contabile, di euro - 450.019.511,15, le quote accantonate (al netto del fondo anticipazioni di liquidità) e vincolate, complessivamente pari a euro 1.128.478.124,56, si ottiene il Risultato di amministrazione “*effettivo*” (nel caso del bilancio della regione Lazio 2017, disavanzo effettivo), pari a -1.578.497.635,71 euro.

Si ritiene utile rilevare che l'esigenza di maggior dettaglio nella rappresentazione delle poste, vincolate e accantonate, che concorrono a determinare la reale risultante della gestione delle risorse finanziarie del bilancio regionale, posta a base della disciplina introdotta con gli articoli 40 e 42 del D.Lgs. n. 118/2011 e degli schemi di bilancio elaborati ai sensi dell'articolo 3 bis del medesimo, si pone in continuità sistematica con gli indirizzi interpretativi già

formulati, in epoca antecedente all'introduzione del nuovo ordinamento contabile, nella giurisprudenza della Corte dei conti.

Si riporta di seguito una tabella che rielabora nel senso sopra chiarito l'effettivo risultato di amministrazione al termine dell'esercizio finanziario 2017:

**Tab. n. 43 - Risultato di amministrazione effettivo al 31/12/2017**

<b>Risultato di amministrazione al 31/12/2017</b>	<b>(a)</b>	<b>-450.019.511,15</b>
<b>Quote accantonate/vincolate</b>	<b>(b)</b>	<b>1.128.478.124,56</b>
<i>di cui:</i>		
- Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016		77.506.799,81
- Accantonamento residui perenti al 31/12/2016		572.594.696,32
- Fondo contenzioso		20.000.000,00
- Altri accantonamenti		27.884.355,96
- Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		23.175.750,59
- Vincoli derivanti da trasferimenti		407.316.521,88
<b>Risultato di amministrazione effettivo al 31/12/2017</b>	<b>c=(a-b)</b>	<b>-1.578.497.635,71</b>

Il dato aggregato che ne deriva costituisce un indicatore utile a evidenziare se l'avanzo contabile sia eroso dalle economie vincolate e dai residui perenti, progressivamente tali da ridurre o, al limite, elidere un margine effettivo di risorse utilizzabili, fino al realizzarsi di un disavanzo sostanziale.

Pertinente pare, altresì, nel contesto di valutazioni sostanziali all'interno del quale si inseriscono le presenti considerazioni, il richiamo all'identità di *ratio* sottesa alla disciplina, posta dall'articolo 40 del D.Lgs. n. 118/2011, sugli equilibri, in fase previsionale e in fase di rendiconto, sui quali deve essere costruito e ai quali deve tendere il bilancio regionale nella continuità dei cicli contabili.

## **6.2 L'analisi del risultato di amministrazione, come definito ai sensi dell'articolo 42, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011<sup>110</sup>**

### **6.2.1 Premessa**

In coerenza e conformità alle previsioni recate dall'articolo 42, 1 comma, del D.Lgs. n. 118/2011, particolare attenzione in sede istruttoria è stata dedicata alla definizione del risultato di amministrazione ricalcolato comprendendo l'ammontare delle risorse indisponibili, o perché destinate a copertura e ripiano di passività già assunte, o perché vincolate a copertura di nuove spese di investimento. Tale analisi è stata ritenuta particolarmente pregnante nella sede che ne occupa in ragione della duplice considerazione degli effetti di grande impatto prodotti sui complessivi equilibri dell'Ente dalla normativa sulla contabilità armonizzata e dalla notevole rilevanza finanziaria della situazione di disavanzo pregresso gravante sulla regione Lazio.

In ragione di quanto sopra rappresentato, si è, pertanto, proceduto ad analizzare, i fondi di accantonamento e le risorse vincolate che, in conformità alla riferita normativa e agli schemi contabili elaborati ai sensi dell'articolo 3 del medesimo D.Lgs. n. 118/2011<sup>111</sup>, concorrono a definire il risultato di amministrazione conseguito dalla Regione al termine dell'esercizio finanziario 2017.

---

<sup>110</sup> L'art. 42, 1 comma, prevede che *“Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.”*

<sup>111</sup> Cfr., da ultimo, il Decreto del Ministero dell'economia e delle Finanze, emanato di concerto con il Ministero dell'Interno e con la Presidenza del Consiglio dei ministri, del 4 agosto 2016 (*“5° Aggiornamento al D.Lgs. n. 118/2011”*).

## 6.2.2 La parte accantonata

### 6.2.2.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità

Una quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita dal “*Fondo crediti di dubbia esigibilità*” che, assieme al fondo pluriennale vincolato, rappresenta uno degli istituti di maggior significatività nel nuovo sistema contabile armonizzato.

La relativa disciplina è contenuta all’art. 46<sup>112</sup> del D.Lgs. n. 118/2011, che ne prevede espressamente la rappresentazione sia in fase di previsione che di rendiconto.

La medesima disciplina è enucleata dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

L’istituto sopradescritto, costituito come fondo non impegnabile, risulta funzionale alla finalità di contemperare il principio della prudenza contabile, che nel tempo aveva consigliato agli Enti di accertare per cassa le entrate di dubbia o difficile riscossione, peraltro a discapito della corretta rappresentazione della propria capacità di riscossione, con i diversi principi di completezza e rappresentazione veritiera e corretta dei dati contabili, al contempo contenendo il rischio che determinate tipologie di accertamenti possano produrre crediti difficilmente riscuotibili.

Tanto premesso, passando a esaminare la posta considerata, è utile riferire che la quota accantonata del risultato di amministrazione corrispondente al “*Fondo crediti di dubbia esigibilità*”, riportata nel rendiconto generale 2017 della Regione, ammonta a 77.506.799,81 euro.

---

<sup>112</sup> L’art. 46 prevede che “1. Nella missione “*Fondi e Accantonamenti*”, all’interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, è stanziato l’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato in considerazione dell’importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all’allegato n. 4/2 al presente decreto. 2. Una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all’allegato n. 4/2 al presente decreto, in considerazione dell’ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può essere destinata ad altro utilizzo. 3. E’ 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”.

In sede istruttoria l'Amministrazione ha chiarito che, nella determinazione del Fondo 2017, in conformità alle dette osservazioni, come riferimento temporale ha considerato il quinquennio 2012-2016. Inoltre, nel perimetro delle tipologie di crediti da considerare ai fini della svalutazione ha incluso anche i crediti vantati verso le società controllate dalla Regione. Pertanto, sono stati preliminarmente individuati i crediti di dubbia e difficile esazione, con esclusione:

- dei trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche;
- delle entrate tributarie accertate per cassa;
- dei crediti assistiti da fidejussione.

Conseguentemente, non è stato considerato il Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) in quanto contiene entrate registrate per cassa o riguardanti crediti verso soggetti pubblici.

Non sono stati considerati il Titolo 2 (Trasferimenti correnti) e il Titolo 4 (Entrate in conto capitale) in quanto includono crediti vantati verso enti della pubblica amministrazione o verso l'Unione Europea e altri crediti garantiti da fidejussione.

Non è stato considerato il Titolo 5 (Entrate da riduzione di attività finanziarie), in quanto relativo a crediti finanziari corrispondenti ad accertamenti che, nel corso dell'arco temporale preso in esame, non hanno presentato la caratteristica di dubbia o difficile esazione (si tenga conto che il totale dei residui attivi del Titolo V al 31/12/2017 ammonta ad euro 111.945.959,60).

Non sono stati considerati il Titolo 6 (Accensione Prestiti) e il Titolo 7 (Anticipazione dall'Istituto Tesoriere) in quanto riguardanti operazioni finanziarie.

Non è stato in fine considerato il Titolo 9 (Entrate per conto terzi e partite di giro) in quanto trattasi di contabilità speciali.

Pertanto, l'analisi è stata svolta sul Titolo 3 (entrate extratributarie) del bilancio regionale.

Le voci del Titolo 3 sono state depurate dei crediti vantati verso i seguenti soggetti:

COMUNI  
 ROMA CAPITALE  
 PROVINCE  
 COMUNITA' MONTANE  
 MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
 TESORERIA CENTRALE DELLO STATO  
 ALTRI MINISTERI  
 ALTRI SOGGETTI PUBBLICI  
 CONSIGLIO REGIONALE  
 A.DI.S.U. - AZIENDE DIRITTO STUDIO UNIVERS.  
 ORGANI REGIONALI  
 ASL

Il principio contabile applicato della contabilità finanziaria di cui all'Allegato n. 4/2 distingue tra il Fondo crediti di dubbia esigibilità costituito in sede di bilancio di previsione (e in corso di esercizio) e quello costituito in occasione della redazione del rendiconto generale.

In quest'ultimo caso assume rilievo la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi cinque esercizi. In ragione di ciò sono stati considerati tutti i residui attivi del Tit. 3, al netto delle operazioni di riaccertamento dei residui, e le relative riscossioni, come evidenziato nella seguente tabella:

**Tab. n. 44 - Totale residui attivi Titolo III (ultimi 5 anni) - Calcolo media semplice dei rapporti**

			tipologia 100	tipologia 200	tipologia 300	tipologia 500
2012	(a)	Residui iniziali	18.193.319,06	4.338.634,34	0,00	148.056.643,50
	(b)	Residui riscossi	261.068,06	876,12	0,00	1.744.269,30
	<b>Rapporto b/a</b>		<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,01</b>
2013	(a)	Residui iniziali	18.278.245,23	171.629,53	0,00	110.802.741,17
	(b)	Residui riscossi	202.214,90	1.157,65	0,00	372.442,54
	<b>Rapporto b/a</b>		<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2014	(a)	Residui iniziali	18.145.673,24	165.748,49	109.627,73	51.177.890,53
	(b)	Residui riscossi	0,00	0,00	69.828,44	793.786,85
	<b>Rapporto b/a</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,64</b>	<b>0,02</b>
2015	(a)	Residui iniziali	18.353.216,00	168.605,01	162.675,47	51.732.092,80
	(b)	Residui riscossi	526.525,98	3.331,11	47.827,87	745.855,33
	<b>Rapporto b/a</b>		<b>0,03</b>	<b>0,02</b>	<b>0,29</b>	<b>0,01</b>
2016	(a)	Residui iniziali	11.997.820,67	3.447,87	525.242,19	53.602.834,63
	(b)	Residui riscossi	1.376.340,40	0,00	370.634,22	5.198.487,76
	<b>Rapporto b/a</b>		<b>0,11</b>	<b>0,00</b>	<b>0,71</b>	<b>0,10</b>
<b>Media semplice dei rapporti</b>			<b>0,03</b>	<b>0,01</b>	<b>0,33</b>	<b>0,03</b>
<b>Complemento a 1 della media</b>			<b>0,97</b>	<b>0,99</b>	<b>0,67</b>	<b>0,97</b>
<b>Aliquota %</b>			<b>97%</b>	<b>99%</b>	<b>67%</b>	<b>97%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio –

Fra le possibilità previste nel principio applicato di cui sopra, si è, pertanto, scelto il sistema della “*media semplice*”, elaborata per ogni tipologia di entrata del titolo 3, come risulta dalla tabella sottostante:

**Tab. n. 45 – Esempificazione criterio della “media semplice”**

Tipologia	Denominazione Tipologia	Media Semplice	Complemento a 1
100	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	0,03	0,97
200	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	0,01	0,99
300	Interessi attivi	0,33	0,67
500	Rimborsi e altre entrate correnti	0,03	0,97

Precisamente, per ogni tipologia di entrata si è calcolato il rapporto fra il riscosso e il residuo attivo per ciascuno dei cinque anni presi in considerazione, procedendo poi a calcolare la media semplice.

Applicando ai residui attivi al 31/12/2017 le aliquote della tabella sopra riportata, per le diverse tipologie del Titolo 3, è stato individuato l'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, come di seguito evidenziato:

**Tab. n. 46 - Tabella riepilogativa Fondo Crediti Dubbia Esigibilità 2017**

Titolo	Tipologia	Denominazione	Residui attivi gestione 2017	Residui attivi ante 2017	Totale residui attivi	% accantonamento al FCDE	Fondo crediti dubbia esigibilità
3	100	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	3.566.375,90	10.597.800,95	14.164.176,85	97%	13.739.251,54
3	200	Proventi derivanti dall'attività di controllo delle irregolarità e degli illeciti	97.273,34	1.105,25	98.378,59	99%	97.394,80
3	300	Interessi attivi	0,00	9.000,00	9.000,00	67%	6.030,00
3	500	Rimborsi e altre entrate correnti	11.974.196,76	53.658.920,22	65.633.116,98	97%	63.664.123,47
<b>Totale Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>			<b>15.637.846,00</b>	<b>64.266.826,42</b>	<b>79.904.672,42</b>	<b>97%</b>	<b>77.506.799,81</b>
<b>Totale Titoli</b>			<b>15.637.846,00</b>	<b>64.266.826,42</b>	<b>79.904.672,42</b>	<b>99%</b>	<b>77.506.799,81</b>
di cui: FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' IN C/CAPITALE			-	-	-	-	0,00
di cui: FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' DI PARTE CORRENTE			<b>15.637.846,00</b>	<b>64.266.826,42</b>	<b>79.904.672,42</b>	<b>99%</b>	<b>77.506.799,81</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio – su dati forniti dalla regione Lazio

Infine, si rileva che il valore accantonato al Fondo crediti dubbia esigibilità per il 2017

è pari al valore del Fondo svalutazione crediti iscritto nell'attivo circolante delle scritture di contabilità patrimoniale dell'Ente<sup>113</sup>.

### 6.2.2.2 Il Fondo di accantonamento residui perenti. Verifiche della Sezione in merito alla relativa consistenza tenuto conto degli andamenti dello stock di perenzione accertato

In sede di predisposizione del consuntivo 2017 lo stock di perenzione è stato definito in 1.478.904.121,92 euro, mentre il relativo Fondo di copertura è stato determinato in 572.594.696,32 euro.

(In euro)		
<b>STOCK di perenzione al 1 gennaio 2017</b>	(+)	<b>1.636.052.836,70</b>
Partite perente risultanti al 1/1/2017 da cancellare in quanto non più esigibili	(-)	60.833.336,91
Partite perente risultanti al 1/1/2017 da cancellare in quanto impegnate nell'esercizio 2017	(-)	96.315.377,87
<b>TOTALE STOCK di perenzione al 31 dicembre 2017</b>		<b>1.478.904.121,92</b>
Fondo accantonamento per residui perenti 2017		572.594.696,32
<b>Grado di copertura</b>		<b>38,72%</b>

Il grado di copertura dei residui perenti, dato dal rapporto tra l'entità del Fondo e l'ammontare dei residui, si attesta su un valore pari al 38,72%, progressivamente più elevato dei valori percentuali definiti con riferimento al triennio precedente<sup>114</sup>.

Di seguito, si riporta una tabella rappresentativa degli andamenti dello stock di perenzione e del valore del relativo Fondo prudenziale, sia in termini assoluti che in termini percentuali, nel quinquennio 2013-2017:

**Tab. n. 47 - Grado di copertura del Fondo residui perenti - Anni 2013/2017**

Anno	Stock di perenzione	Fondo di riserva per la reiscrizione di residui perenti	Grado di copertura
2013	2.953.115.990,00	455.000.000,00	15,41%
2014	2.327.631.023,70	250.000.000,00	10,74%
2015	2.097.018.476,03	462.000.000,00	22,03%
2016	1.636.052.836,70	605.000.000,00	36,98%
2017	1.478.904.121,92	572.594.696,32	38,72%

<sup>113</sup> Cfr. infra, parte V, cap.2.3.1.2.

<sup>114</sup> Per un riferimento puntuale ai dati del triennio 2013-2015 vd. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica, I vol., pag. 111.

### **6.2.2.3 Il Fondo anticipazioni di liquidità**

Il fondo anticipazioni di liquidità è inserito nella parte accantonata del prospetto inerente il risultato di amministrazione per effetto delle disposizioni dei commi 699, secondo periodo, e 700, dell'art. 1, della legge n. 208/2015, i quali prevedono:

*c.699 L'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità' di cui al comma 698 è ripianato annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto in sede di bilancio di previsione 2016-2018 è calcolato considerando, tra le quote accantonate, anche il fondo anticipazione di liquidità previsto dal comma 698 e quello derivante dalle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio 2015 contabilizzate ai sensi del comma 692, lettera a).*

*c.700 Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 698 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità:*

- a) La quota del fondo accantonata nel risultato di amministrazione, per un importo pari al maggiore disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698, è applicata in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio 2016 come «Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità» anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Il medesimo fondo è iscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente. Dall'esercizio 2017, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente;*
- b) La quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698 è utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.*

In linea con il quadro normativo sopradelineato, il recente Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 4 agosto 2016, emanato in forza dell'art. 3-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., rappresentante il 5° aggiornamento al citato decreto legislativo, prevede, tra l'altro, una rappresentazione più analitica dei prospetti dimostrativi del risultato di amministrazione, sia con riferimento al bilancio di previsione (Allegato n. 9 del D.Lgs. n. 118/2011), sia con riferimento al rendiconto (Allegato n. 10 del D.Lgs. n. 118/2011). Il detto decreto rappresenta il fondo anticipazioni di liquidità nella parte delle risorse accantonate.

Le disposizioni del suddetto D.M. entrano in vigore a partire dal 2017, tuttavia per quel che concerne la declaratoria relativa ai prospetti dimostrativi del risultato di amministrazione, sia riferiti al rendiconto, che al bilancio di previsione, essa rappresenta la esplicitazione di quanto contenuto nella normativa, con particolare riferimento ai commi 699 e 700, dell'art. 1, della legge n. 208/2015 innanzi citati.

Tanto definito, il Fondo di accantonamento confluito nel risultato di amministrazione 2017, determinato in euro 7.375.815.084,74 euro, risulta ridotto rispetto all'omologo dato accertato in sede di parifica del rendiconto per l'esercizio finanziario 2016 (pari a euro 7.547.429.437,10) di euro 171.614.352,36 valore coincidente con l'importo della rata in conto interessi versata dalla regione al Mef tenuto conto dell'effetto sospensivo dell'obbligo di restituzione annuale della rata in conto capitale disposto dall'articolo 44, comma 4, del D.L. n. 189/2016 (*“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016”*)<sup>115</sup>.

#### **6.2.2.4 Il Fondo perdite società partecipate**

In merito alle evidenze contabili recate dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2017, che espone un valore pari a zero, sono stati condotti mirati approfondimenti in sede istruttoria.

---

<sup>115</sup> Sul punto si rinvia al cap. 7.4.4 di questa Parte II

Con riferimento al fondo predetto, istituito nel capitolo di spesa T22507 del bilancio regionale, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 551, della legge n. 147/2013 e s.m.i., nel bilancio di previsione 2016, di cui alla legge regionale n. 18/2015, la Regione aveva stanziato euro 12.702.014,00. Decurtando la quota effettivamente utilizzata nel corso del 2017, pari a complessivi euro 12.600.000,00, sono residue economie per euro 102.014,00.

Tali economie, ai sensi dell'articolo 46, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., sono confluite nella quota accantonata del risultato di amministrazione. Conseguentemente, nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato alla legge regionale 29 dicembre 2017, n. 12 (Rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2016), alla voce "Fondo perdite società partecipate" della sezione dedicata alla composizione dell'avanzo di amministrazione accantonato è indicato l'importo di euro 102.014,00. In merito alle ragioni che hanno determinato l'Ente a non accantonare nel risultato di amministrazione l'accantonamento residuo di euro 102.014,00 non utilizzato nel 2016, dall'approfondito confronto istruttorio è emerso che le motivazioni prudenziali iniziali sono state valutate dall'Ente venir meno per effetto dell'evoluzione societaria cui sono andate incontro le partecipate interessate<sup>116</sup>.

Con riguardo alla nuova costituzione del fondo in sede di bilancio di previsione 2018-2020, di cui alla legge regionale 4 giugno 2018, n. 4, pari a euro 14.716.469,12 l'Ente ha ulteriormente chiarito che il detto importo è relativo alle perdite previste dalle società

---

<sup>116</sup> Nel dettaglio, l'Amministrazione ha rappresentato che "Con il bilancio di previsione 2016 è stato stanziato sul fondo perdite società partecipate l'importo complessivo di euro 12.702.014,00. Tale fondo rifletteva le perdite di alcune società partecipate che la Regione Lazio poteva essere chiamata a ripianare, nello specifico così dettagliate:

Lazio Ambiente S.p.A. 12.128.698,00

Cotral Patrimonio S.p.A. 332.364,00

IMOF S.p.A. 240.952,00

Totale 12.702.014,00

Le motivazioni che avevano indotto ad accantonare quote nel fondo per coprire le perdite di Cotral Patrimonio S.p.A. e di IMOF S.p.A. sono successivamente venute meno. In particolare Cotral Patrimonio S.p.A. nel corso del 2016 si è estinta, essendo stata sottoposta ad una operazione di scissione totale in favore di Cotral S.p.A. e Astral S.p.A.; nel caso di IMOF S.p.A., invece, il bilancio 2013 è stato impugnato dalla Regione Lazio e da altri soci e, conseguentemente, i bilanci successivi, ritenuti inficiati, non sono stati approvati dalla Regione. Tra l'altro, il ricorso dalla Regione Lazio è stato accolto dal Tribunale di Roma con sentenza n. 6673 del 4 aprile 2017.

Con riguardo, infine, a Lazio Ambiente S.p.A., la perdita di euro 12.128.698,00 era indicata in una situazione patrimoniale della società al 30/09/2015, redatta dall'Amministratore unico ai sensi dell'art. 2446 del codice civile, della quale la Regione Lazio ha preso atto con D.G.R. del 17 novembre 2015, n. 638.

Con D.G.R. del 4 ottobre 2016, n. 572, la Regione ha poi deliberato di ricapitalizzare la società Lazio Ambiente S.p.A. per un importo complessivo di euro 12.600.000,00, con la finalità di pervenire alla cessione totale della partecipazione nella società. Per tale ricapitalizzazione è stato utilizzato il fondo perdite società partecipate, residuando una quota di euro 102.014,00 (12.702.014,00 – 12.600.000,00) non più necessari. Pertanto, considerato che la spesa potenziale per la quale era stato costituito l'accantonamento non può più verificarsi, con la proposta di rendiconto per l'anno 2017 è stato disposto, ai sensi dell'art. 46, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., di liberare dal vincolo l'importo di euro 102.014,00".

partecipate Lazio Ambiente S.p.A., per un importo pari a euro 7.075.450,00; Investimenti S.p.A. per un importo pari a euro 7.507.965,00; Autostrade per il Lazio S.p.A. per un importo pari a euro 133.054,12.

La Sezione pende atto degli elementi conoscitivi rappresentati dall'Ente con riguardo alle evidenze contabili rappresentate nel risultato di amministrazione 2017 e si riserva di verificare le diverse rappresentazioni contabili contenute nel bilancio di previsione 2018, come pure le sottostanti ragioni di carattere prudenziale che ne stanno a fondamento nella sede propria dei relativi controlli.

### **6.2.2.5 Il Fondo per rischi da contenzioso**

Con riguardo all'accantonamento al Fondo per rischi da contenzioso, nel prospetto in esame risulta accantonato un importo pari a euro 20.000.000,00.

Secondo il Principio contabile applicato, citato in premessa, alla data di chiusura del bilancio è necessario valutare i necessari accantonamenti a fondi rischi ed oneri destinati a coprire perdite o debiti con le seguenti caratteristiche:

- natura determinata;
- esistenza certa o probabile;
- ammontare o data di sopravvenienza indeterminati alla chiusura dell'esercizio.

In sede di esame del rendiconto 2015, la Sezione osservava la mancanza dell'indicazione, anche di massima, dei criteri di calcolo eseguiti per la valutazione di quanto accantonare, non essendo fatto alcun riferimento a possibili indicatori utili a tal fine, quali il numero dei contenziosi in essere, il valore degli stessi, la collocazione temporale delle cause trattate al fine di individuare quelle prossime alla risoluzione, nonché la valutazione, anche sulla base di dati storici, del rischio di soccombenza<sup>117</sup>. Sul punto, in sede di istruttoria in merito alle misure consequenziali adottate dall'Amministrazione a seguito della decisione di parifica sul

---

<sup>117</sup> Cfr. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica del rendiconto generale della regione Lazio, e.f. 2015, vol. I, pagg.232-233.

rendiconto 2015<sup>118</sup>, la stessa ha chiarito quanto di seguito riportato: “*Nella contabilità economico-patrimoniale dell’esercizio 2015 è stato istituito un fondo rischi per spese legate al contenzioso per un importo di euro 10.000.000,00. L’accantonamento ha movimentato la voce del Conto Economico B) componenti negativi della gestione – 16 altri accantonamenti e, in contropartita, la voce dello Stato Patrimoniale Passivo B) Fondi per rischi ed oneri – 3 altri.*

*Il valore di tale fondo è allineato a quello dei medesimi fondi istituiti con il bilancio di previsione finanziaria della regione Lazio 2016-2018, di cui alla Legge Regionale 31 dicembre 2015, n. 18. L’importo di tale fondo è stato individuato tenendo conto del monte cause in essere, della fase raggiunta nell’iter giudiziario dalle cause più rilevanti, dell’esperienza di eventi di soccombenza negli esercizi passati che si sono tramutati in effettivi esborsi da parte dell’amministrazione regionale. In particolare, per quanto riguarda la contabilità economico-patrimoniale il fondo si è rivelato capiente, essendo stato utilizzato nell’esercizio 2016 per l’importo di euro 2.673.023, 25, pari ai costi effettivamente sostenuti, corrispondenti ad impegni liquidati nel corso dell’anno.*

*Nella contabilità economico-patrimoniale 2016, il fondo in parola si attesterà all’importo di euro 20.000.000,00, allineandosi al medesimo fondo istituito con il bilancio di previsione finanziaria della regione Lazio 2017-2019, di cui alla L.R. n. 18/2016, che ha stanziato un importo di euro 20.000.000,00 per ciascuno dei tre esercizi di riferimento. L’incremento del fondo rispetto all’esercizio precedente è motivato dall’evoluzione dell’iter giudiziario di un singolo contenzioso”.*

La Sezione prende atto delle motivazioni addotte e delle iniziative assunte dall’Amministrazione in ordine al rilevato profilo e raccomanda, al contempo, di seguire e monitorare l’evoluzione del proprio contenzioso, avvalendosi dell’apporto dell’Avvocatura interna, anche al fine di prevenire il verificarsi di fattispecie di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive che, inserendosi in una particolare trama normativa, reclamano, in relazione alle caratteristiche e agli andamenti propri delle singole liti, una costante e prudente valutazione dell’Ente.

---

<sup>118</sup> Cfr. nota della Regione prot. n.177201 del 5 aprile 2017, acquisita dalla Sezione con nota prot. n. 2630 di pari data

A tale ultimo riguardo, rinviando all'analisi delle procedure in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio che hanno interessato il bilancio regionale 2017, si osserva sin d'ora che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, normativizzando gli indirizzi interpretativi consolidati formatisi nella giurisprudenza consultiva della Corte dei conti<sup>119</sup>, ha dettato, al paragrafo 5.2, lett. h), chiare indicazioni per la costituzione in bilancio di un apposito “fondo-rischi” “(...) nel caso in cui l'Ente, a seguito di contenzioso...ha significative probabilità di soccombere (...)”.

### **6.2.2.6 Altri accantonamenti**

Tanto nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrativo al rendiconto 2017, quanto nella proposta di legge regionale, è appostato un ulteriore dato gestionale, relativo a un Fondo di accantonamento costituito dall'Amministrazione a copertura di perdite potenziali, denominato “Altri accantonamenti”, che espone un ammontare finale complessivo pari a 27.884.355,96 di euro.

L'Amministrazione, in sede istruttoria, ha chiarito<sup>120</sup> che il detto Fondo, le cui risorse sono destinate a eventuali perdite aventi carattere di residualità rispetto ai Fondi prudenziali normativamente previsti, risulta costituito con risorse diverse da quelle che hanno alimentato il “Fondo rischi e oneri legati al contenzioso”.

### **6.2.3 La parte vincolata**

In merito alla natura delle poste vincolate (per un importo globale pari a euro 430.492.272,47), rappresentate nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2017, il relativo elenco analitico, già predisposto nel prospetto del risultato di amministrazione presunto di cui all'Allegato D alla “Nota integrativa al bilancio di previsione finanziario della regione Lazio 2018-2020”, è stato dall'Amministrazione aggiornato all'esito dell'operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017, compiuta,

---

<sup>119</sup> Cfr. *ex multis*, Corte dei conti, sez. reg.le controllo Piemonte, delib. n. 354/2013; sez. reg.le controllo Friuli Venezia Giulia, delib. n. 11/2011/PAR e delib. n. 156/2015/PAR e *ivi* sez. reg.le controllo Friuli Venezia Giulia, delib. n. 25/2013/PAR e sez. reg.le controllo Abruzzo, delib. n. 36072008.

<sup>120</sup> Vd. nota cit. prot. Cdc n. 4211 dd. 11 luglio 2017.

in ottemperanza al disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011, con la deliberazione della Giunta regionale 17 aprile 2018, n. 184, recante: *"Variazioni di bilancio conseguenti alla deliberazione della Giunta regionale 10 aprile 2018, n. 181, concernente il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche"*.

L'Amministrazione ha riferito di aver proceduto a distinguere le risorse vincolate alla luce del disposto del paragrafo 9.11.4 del principio contabile applicato 4/1, concernente la programmazione di bilancio, allegato al D.lgs. n. 118/2011, avendo ritenuto di suddividere l'importo complessivo, pari a 430.492.272,47 euro, in 23.175.750,59 alla voce "vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili" ed euro 407.316.521,88 alla voce "vincoli derivanti da trasferimenti".

In particolare, dalla lettura combinata del citato paragrafo 9.11.4 del principio contabile applicato 4/1, nonché del paragrafo 9.2 del principio contabile applicato 4/2, dello stesso d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., si evince che la principale differenza tra la voce "vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili" e la voce "vincoli derivanti da trasferimenti", consiste, nel primo caso, in risorse vincolate destinate al finanziamento di una generale categoria di spesa (quali, esemplificativamente, le risorse del fondo sanitario nazionale indistinto, il fondo le risorse del Fondo statale per il trasporto pubblico locale, etc.), mentre, nel secondo caso, in risorse vincolate destinate alla realizzazione di una specifica spesa.

Alla luce del ricostruito quadro normativo, la Regione ha ritenuto, pertanto, in occasione della predisposizione della proposta di rendiconto 2017, di analizzare tutte le risorse vincolate (che altrimenti sarebbero state tutte rappresentate alla voce vincoli derivanti da trasferimenti) al fine di valorizzare, laddove necessario, anche le altre voci presenti nel prospetto dell'elenco analitico delle risorse vincolate. All'esito di tale lavoro ha ritenuto di classificare, alla voce "vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili" determinate categorie di spesa, per un importo complessivo di euro 23.175.750,59, che diversamente sarebbero state rappresentate alla voce vincoli derivanti da trasferimenti, pur precisando trattarsi non di risorse di nuova acquisizione, ma di una riclassificazione di risorse già

presenti nelle scritture contabili dell'Ente (in particolare, nei prospetti analitici delle risorse vincolate riferite all'esercizio finanziario 2016).

### **6.2.3.1 Le risorse vincolate in base a leggi e principi contabili nonché derivanti da trasferimenti: di parte corrente, di parte capitale, di nuova acquisizione nel corso dell'esercizio finanziario 2017**

Preso atto degli esiti del procedimento sopra descritto, nonché degli elementi conoscitivi desunti dall'analisi degli allegati alla proposta di rendiconto all'esame, in sede istruttoria si è proceduto a classificare l'intero ammontare delle risorse vincolate secondo i fondamentali parametri della natura corrente o capitale delle medesime, nonché dell'epoca di acquisizione, precedente o meno al 2017.

Gli esiti di tale lavoro analitico possono di seguito così sintetizzarsi.

I vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili ammontano complessivamente ad euro 23.175.750,59, tutti di parte corrente e indicati nell'allegato al rendiconto denominato "*Elenco analitico delle risorse vincolate*".

I vincoli derivanti da trasferimenti ammontano complessivamente ad euro 407.316.521,88, di cui 181.629.270,74 di parte corrente e 225.687.251,14 di parte capitale.

In ultimo, è stato verificato che nel corso dell'esercizio finanziario 2017 sono stati registrati accertamenti di risorse vincolate, non impegnate nel medesimo esercizio, per un totale di euro 61.765.171,77.

Tali risorse sono confluite nel dato complessivo valorizzato alla lettera C) del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

## **7 I DISAVANZI ACCERTATI NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

### **7.1 Il disavanzo pregresso da ripianare derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto nel rendiconto 2017**

Come ampiamente riferito in sede di analisi del risultato di amministrazione, al netto del disavanzo coincidente con l'onere restitutorio discendente dalla contrazione delle anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013, la parte più rilevante e problematica – per le ragioni che verranno qui di seguito esposte – del disavanzo gravante sul bilancio regionale è costituita dal residuo disavanzo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto a copertura di spese di investimento<sup>121</sup>.

La non piena conformità dell'istituto in oggetto con il principio della salvaguardia degli equilibri di bilancio risulta oggi definitivamente sancita dalla legge n. 243/2012, legge ad efficacia rinforzata che ha attuato nell'ordinamento il principio costituzionale del pareggio di bilancio, nonché dalle stringenti regole contabili poste dal D.Lgs. n. 118/2011 a relativa tutela, tanto in sede di costruzione e redazione del bilancio di previsione, secondo il chiaro dettato normativo dell'articolo 40, 1 e 2 comma, quanto in sede di determinazione delle risultanze finali della gestione, allorché le stesse coincidano con un risultato in disavanzo, che il nuovo articolo 42, comma 12, impone di ripianare. Pare opportuno, per ragioni di chiarezza espositiva, procedere a un rapido *excursus* della materia.

Già nella fondamentale legge n. 5 agosto 1978, n. 468 – “*Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*” - il principio della necessaria copertura della spesa introduceva, per le spese di investimento, la previsione del ricorso all'indebitamento quale mezzo di copertura “*eterofinanziata*” rispetto alle risorse proprie dei

---

<sup>121</sup> Per un'ampia ricostruzione dell'istituto vd. Corte dei conti, sezione delle Autonomie, delib. n.20/SEZAUT/2013/FRG, di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2011 e 2012, pag. 77, e delib. n...di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali, pagg.635-640.Vd. anche sez. controllo Lazio, relazione di sintesi del giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2012 allegata alla delib. n. 262/2013/PARI, pagg. 17-18, in cui la Sezione, richiamando la normativa dettata dall'art. 3, comma 15, della l. n. 289/2002, ha ribadito che il ricorso al detto istituto è sempre stato consentito unicamente nel rispetto dell'art. 119, comma 6, Cost. e dell'art. 3, comma 16, l. n. 350/2003 che ammettono il ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

bilanci pubblici in relazione, appunto, alla natura della spesa, destinata a consentire la realizzazione e l'acquisizione alla persona giuridica pubblica di beni ad efficacia durevole.

Nell'ordinamento regionale, in epoca antecedente l'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le disposizioni in materia di contrazione di mutui ed altre forme di indebitamento per le Regioni a statuto ordinario erano contenute all'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e all'articolo 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, nonché nelle relative discipline di fonte regionale che, nel caso specifico della regione Lazio, erano dettate dall'articolo 45 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 (legge di contabilità regionale).

In particolare, era previsto per le Regioni, ai sensi dell'ormai abrogato art. 5, comma 2, del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 e, nel caso della regione Lazio, ai sensi dell'art. 26 della L.R. n. 25/2001, che il totale delle spese di cui si autorizzava l'impegno potesse essere superiore al totale delle entrate che si prevedeva di accertare, purché il relativo disavanzo fosse coperto da mutui autorizzati con legge.

Questa facoltà, estesa sino a tutto il 2015 dallo stesso D.Lgs. n. 118/2011, all'articolo 40, comma 1, consentiva, sul piano contabile, l'assunzione di impegni di spesa in conto capitale anche se il relativo mutuo posto a copertura non fosse stato contratto.

E' rilevante osservare che il sistema normativo descritto – ed il connesso regime contabile – pur formalmente assicurando l'osservanza del principio della copertura della spesa, attraverso la previsione della relativa entrata, di fatto non prevedevano istituti contabili in grado di garantire il carattere perdurante della entrata prevista a copertura della spesa programmata, il cui procedimento, peraltro, seguiva le consuete fasi dell'impegno e del pagamento, ove – *medio tempore* - progredita fino all'esigibilità.

In altri termini, il richiamato regime normativo non era in grado di assicurare, sul piano contabile, la perdurante correlazione tra la posta in entrata e la spesa programmata.

E' agevole rilevare che l'effettività della descritta "*partita doppia*" tra l'entrata e la spesa risulta oggi pienamente garantita nel sistema introdotto dal D.Lgs. n. 118/2011, il cui articolo 62, ai commi 4 e 5, significativamente dispone che "*Le entrate derivanti da operazioni*

*di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative operazioni, anche se non 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. 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 disciplina soprariportata, in coerenza con il nuovo sistema contabile della competenza finanziaria potenziata, prescrive precisi adempimenti da effettuare in carico al bilancio di previsione in coincidenza con l'assunzione di mutui e prestiti, tanto in entrata quanto in spesa, puntualmente descritti nei primi due periodi del richiamato articolato normativo.

Viene in tal modo realizzata la contestualità tra accertamento e impegno al momento del perfezionamento dell'obbligazione giuridica sottostante, al contempo assicurando, in spesa, la necessaria provvista finanziaria per il rimborso del prestito secondo il piano di ammortamento.

Invero, nel sistema delineato dal D.Lgs. n. 76/2000, la relativa disciplina dettava disposizioni puntuali sul versante delle operazioni contabili da effettuare in entrata, al fine di evitare la formazione di residui da “*debito potenziale*”<sup>122</sup>.

L'articolo 23 soprarichiamato prevedeva infatti, “(...) 3. *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. 4 Le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non rimosse, vengono iscritte tra i residui attivi. 5. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni*

---

<sup>122</sup> L'effetto contabile sopra descritto ha costituito, anteriormente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 118/2011, una peculiarità dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario, non sussistendo norma analoga in alcuno degli altri corpi normativi relativi all'ulteriore platea delle Autonomie territoriali. Tra le Regioni a statuto speciale, per il Friuli Venezia Giulia la competente sezione regionale di controllo, con la deliberazione n. 83/2012/FRG (pag. 29) ha osservato che la mancata emissione del debito (o l'omessa stipula del mutuo) determinava l'esistenza di un accertamento non riscosso e quindi un residuo attivo definito come “virtuale” perché non fondato sull'esistenza di un diritto di credito della Regione nei confronti dei terzi l'avvenuta stabilizzazione del mancato ricorso al debito ha provocato la stabilizzazione dei residui attivi virtuali, che, come tali, influiscono positivamente e stabilmente sul risultato di amministrazione, alimentando l'avanzo.

*di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni”.*

In sostanza, il sistema non contemplava la conservazione di residui attivi da mero stanziamento, stabilendo che solo le entrate da operazioni di indebitamento “*perfezionate*”, ovvero a seguito di contrazione del mutuo, pur se non materialmente rimosse, dovessero iscriversi in bilancio, al termine dell'esercizio, tra i residui attivi.

Per converso, la mancata contrazione determinava essa stessa la necessità della riduzione delle risorse stanziate in entrata.

Sul versante della spesa, la mancata contrazione del debito nell'esercizio e il contestuale impegno di spesa con essa finanziata portavano, come risultato della gestione di competenza, alla formazione di un disavanzo finanziario, destinato ad essere iscritto, come prima posta delle spese, su apposito capitolo, con la conservazione, altresì, dei residui passivi sottostanti.

Ciò al duplice fine di consentire, per un verso, che, il bilancio conservasse memoria della spesa impegnata anche nell'ipotesi in cui le eventuali disponibilità di cassa avessero, nel frattempo, consentito di procedere al pagamento e, al contempo, che la liquidità effettivamente incassata funzionasse “*a ristoro*” della cassa attinta per equivalente.

Tale profilo merita di essere lumeggiato con riferimento precipuo al quadro normativo e contabile regionale.

Come sopra accennato, la prassi di non contrarre o contrarre parzialmente i cc.dd. “*mutui a pareggio*” veniva fatta riposare sulle disposizioni di contabilità di fonte regionale, che subordinavano “*l'effettivo tiraggio di cassa*” alla riscontrata sussistenza di reali esigenze di cassa<sup>123</sup>. Ciò comportava che gli impegni in conto capitale assunti in disavanzo – in caso di mancata contrazione del mutuo – potevano essere pagati anche con le risorse disponibili nella cassa indistinta man mano che maturavano le obbligazioni, senza necessariamente acquisire la liquidità connessa al mutuo, rinviando l'effettiva contrazione al subentrare di criticità di cassa.

---

<sup>123</sup> Vd. art. 45, comma 5, L.R. n. 25/2001.

Quando il mutuo “*a pareggio*” veniva contratto, si verificava un duplice effetto, sulla gestione di competenza e sulla gestione delle risorse per cassa: 1) la liquidità introitata a seguito della contrazione del prestito ristorava la cassa indistinta che in precedenza era stata utilizzata per procedere al pagamento delle spese di parte capitale assunte in disavanzo; 2) il disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, iscritto come prima posta in spesa su apposito capitolo delle spese di parte capitale, veniva ridotto in misura equivalente all’importo del mutuo incassato. Con riguardo all’effetto da ultimo descritto, in particolare, occorre considerare che nell’esercizio contabile in cui veniva assunto l’impegno in conto capitale senza contrarre il mutuo a pareggio, si produceva un disavanzo per spese di investimento di pari importo e a nulla vale la considerazione che, sul piano della cassa, l’impegno fosse stato anche liquidato e pagato. Ciò in ragione della circostanza che il pagamento di un impegno in conto capitale assunto in disavanzo poteva avvenire solo utilizzando le risorse per cassa destinate al pagamento di altro impegno/residuo passivo, con la conseguenza che a consuntivo si registrava comunque un peggioramento del disavanzo, di importo pari al *tantundem* correlato agli impegni in conto capitale assunti senza la contrazione del connesso mutuo a pareggio.

In buona sostanza - e concludendo sul punto - in disparte la constatazione che l’impegno della spesa di investimento fosse stato nel frattempo pagato, si creava un disavanzo per spese di investimento pari all’importo dell’impegno e solo quando veniva contratto il mutuo a pareggio si annotava, in contabilità finanziaria, la riduzione del disavanzo per spese di investimento nella misura pari all’importo del mutuo contratto.

Anticipandosi in questa sede quanto più ampiamente verrà osservato in prosieguo, in sede di disamina del contratto di prestito stipulato con la Cassa Depositi e Prestiti nel dicembre 2016 a fini di copertura del residuo disavanzo da passività pregresse di parte capitale, nel senso sopra illustrato, è di rilievo la circostanza che le relative spese risalenti nel tempo fossero annotate tra le scritture contabili dell’Ente con i riferimenti agli atti – e relativi estremi – del procedimento di spesa perfezionato nelle dette annualità (*id est*, estremi del mandato di pagamento, con indicazione dell’anno di provenienza del mandato), posto che il pagamento era stato reso possibile attingendo alla cassa regionale indistinta. E tuttavia,

anche se la spesa è stata pagata nell'esercizio finanziario originario, il consuntivo corrispondente ha registrato un peggioramento del disavanzo per spese di investimento di importo equivalente, in quanto altri impegni/residui passivi cui la cassa del tempo era destinata non sono stati pagati.

Conclusivamente, il “*mutuo a pareggio*” è stato un istituto rilevante sul piano della competenza, come il disavanzo che ne è derivato.

La cassa segue, in punto di regime contabile e prescindendo dalle (eventuali) relative movimentazioni.

Il regime contabile disegnato dal D.Lgs. n. 76/2000 conteneva, attraverso la conservazione nelle scritture di bilancio dei residui passivi, una misura di tutela per gli equilibri del bilancio regionale, pur consentendo una gestione in disavanzo, generatosi quale effetto del disallineamento contabile tra la spesa impegnata e i ridotti stanziamenti in entrata<sup>124</sup>, conseguenti alla mancata contrazione del mutuo nell'esercizio di competenza.

Il reiterato ricorso<sup>125</sup> all'istituto durante la vigenza della disciplina dell'articolo 23 del D.Lgs. n. 76/2000 ne ha reso non governabili le ricadute sul bilancio regionale, provocandone il sostanziale *default*.

Nell'attuale sistema ordinamentale e normativo, il principio del pareggio finanziario ha posto fuori asse l'istituto, “*blindando*” la partita doppia tra entrate e spese, a tutela della perdurante copertura della spesa programmata, con ciò che ne consegue, oltre la competenza, sul piano della cassa<sup>126</sup>.

Passando a considerare la disciplina attualmente vigente dell'istituto considerato, non può prescindersi dalla considerazione che le norme poste, per quel che qui interessa, dal primo comma dell'articolo 62, dal secondo comma dell'articolo 40 e dal primo comma dell'articolo

---

<sup>124</sup> Si richiama a tal proposito l'analogo criterio di contabilizzazione previsto dal comma 698 dell'articolo 1 della l. n. 208/2015 per la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, di fatto utilizzato dalla Regione per la quota destinata ad abbattimento del disavanzo da mutui autorizzati e non contratti nelle pregresse gestioni contabili

<sup>125</sup> Sulla figura dogmatica dell' “*abuso del diritto*” assai ampia è la casistica giurisprudenziale con riferimento al sistema delle tutele, segnatamente in ambito processualecivile e tributario. Vd., *ex multis*, Cass. civ., sentt. nn.20106/2009, 3242/2013, 4901/2013; in ambito tributario Cass. sez. tributaria civile, sent. n. 10981/2009.

<sup>126</sup> Sul punto, in particolare, della corretta gestione delle risorse per cassa in ossequio al principio della programmazione, e pur in assenza di norme puntuali, per gli Enti regionali, in punto di vincoli sulle risorse liquide assimilabili a quelle poste dall'articolo 195 del testo unico per gli enti locali (TUEL), vd. in fra cap. Il conto del tesoriere.

42, del D.Lgs. n. 118/2011 pongono all'interprete l'esigenza di una lettura in chiave sistematica.

Il carattere di generalità che riveste la disposizione dell'articolo 62, primo comma citato, secondo il quale il ricorso al debito da parte delle Regioni è ammesso nel rispetto degli articoli 81 e 119 della Costituzione, dell'articolo 3, comma 16, della legge n. 350/2003 e, a decorrere dal 1 gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012, subisce una espressa deroga con riguardo al disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto risultante dal rendiconto 2015, che, secondo il tenore letterale del richiamato articolo 42, secondo comma, *“può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa”* .

La norma da ultimo citata, in una lettura sistematica, concorre ad introdurre, quale ulteriore tassello normativo legittimante il ricorso alla contrazione del mutuo autorizzato, nonché al fine di ripianare l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato in sede di consuntivo 2015, oltre ai consueti profili (natura di spesa di investimento per l'indebitamento, necessaria autorizzazione con legge, nei limiti puntualmente definiti dalle relative norme di fonte primaria, quali, essenzialmente, la legge n. 350/2003), la dimostrata sussistenza della non autosufficienza della cassa a coprire, con le sole proprie risorse e senza l'eterofinanziamento derivante dal ricorso all'indebitamento, la spesa maturata a seguito dell'attivazione del procedimento sopra descritto.

Si osserva, *per incidens*, che la disposizione testé richiamata pare tralaticciamente richiamare l'analoga disciplina posta nel previgente regime del D.Lgs. n. 76/2000, in ogni caso attribuendo rilievo normativo all'esigenza di procrastinare l'effettiva contrazione del mutuo al fine di tenere indenne il bilancio regionale dagli oneri connessi alla contrazione del debito.

Il quadro sopradelineato si completa con la previsione del primo periodo del comma 12 dell'articolo 42, il quale impone il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione accertato in sede di rendiconto a carico dell'esercizio del bilancio di previsione immediatamente successivo *“al netto del debito autorizzato e non contratto”*, per il quale,

nuovamente, ritorna la peculiare “*condicio iuris*” dell’effettivo tiraggio di cassa.

Ora, non pare possa revocarsi in dubbio il carattere di generalità della norma che impone il pronto ripiano dell’eventuale disavanzo di amministrazione, finalità al cui perseguimento l’ultimo capoverso del medesimo articolo 12 preordina l’utilizzo “*delle economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall’assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale*”.

Si tratta, in buona sostanza, del necessario corollario normativo al principio del pareggio finanziario e della costruzione in equilibrio dei bilanci, nella dimensione dinamica e ciclica che li contraddistingue nel nuovo ordinamento contabile armonizzato, nel cui sistema il ripiano del disavanzo costituisce la prima di tutte le spese cui devono essere finalizzate l’eventuale avanzo libero di amministrazione e, comunque, la totalità delle entrate non coperte da preesistenti vincoli, vuoi per effetto della loro provenienza (tipicamente, nel bilancio regionale, le risorse destinate al finanziamento di sanità e trasporto pubblico locale), vuoi per effetto di vincoli di natura tecnico/contabile (risorse accertate in entrata a copertura di spese programmate ma non effettuate in precedenti esercizi e, perciò stesso, costituenti economie di spesa).

Se questa è la regola generale, passando a considerare specificamente la norma del secondo comma dell’articolo 40, sembra potersi affermare che si tratta di una ulteriore specificazione del principio generale dell’obbligatoria finalizzazione dell’avanzo non vincolato a ripiano del disavanzo di amministrazione, avanzo rispetto al quale la dimostrata sussistenza dell’esigenza di cassa costituisce sintomo “*a contrario*”, ovvero rivelatore della relativa carenza.

In coerenza all’art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 le accensioni devono essere supportate da effettive esigenze di cassa, potendosi richiamare sul piano generale anche i

principi presenti nella giurisprudenza contabile e di maggior valenza in grado di assicurare un puntuale quadro programmatico.<sup>127</sup>

### **7.1.1 Il contratto di prestito nell'esercizio finanziario 2017 e le conseguenti operazioni contabili poste in essere sul bilancio 2017**

Si ritiene in questa sede di riferire dell'operazione di contrazione del mutuo effettuata dall'Amministrazione, nel corso dell'annualità 2017, a ripiano del disavanzo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto, accendendo il relativo prestito con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

L'articolo 1, comma 13, della legge regionale n.18/2016 – Bilancio di previsione finanziario della regione Lazio 2017-2019 - facendo rinvio alle disposizioni recate dagli articoli 40<sup>128</sup> e 62<sup>129</sup> del D.Lgs. n. 118/2011, recanti, rispettivamente, la disciplina sugli

---

<sup>127</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delib. SEZAUT/31/2016/INPR

<sup>128</sup> Art. 40 Equilibrio di bilanci (In vigore dal 12 settembre 2014)

1. Per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, 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 possono essere 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. Nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'art. 62.

2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.

<sup>129</sup> Art. 62 Mutui e altre forme di indebitamento (In vigore dal 12 settembre 2014)

1. Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

2. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce.

3. 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.

4. Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono riscosse, 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.

5. 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.

6. 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 per cento 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'art. 8,

equilibri di bilancio, e la disciplina sull'indebitamento, ha autorizzato il ricorso all'indebitamento a ripiano, per quel che qui interessa, del disavanzo al netto del disavanzo per spese correnti di cui all'articolo 9, comma 5 del D.L. n. 78/2015, nella misura massima di euro 1.879.564.664,02, di cui euro 1.629.492.941,31 finalizzati alla copertura del disavanzo per spese di investimento pregresse, ed euro 250.071.722,71 per la contrazione di mutui e altre forme di indebitamento finalizzati a nuovi investimenti, nel rispetto degli obiettivi di saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge n. 243/2012.

In allegato alla predetta legge di bilancio, precisamente a corredo della nota integrativa, ai sensi delle previsioni di cui all'articolo 11, comma 5, lett. d), all'interno dell' "Elenco 5 – Spese di investimento finanziate con il ricorso al debito per Missioni e Programmi" è riportato, iscritto al capitolo di spesa 000008, denominato "Disavanzo spese investimento", il ridotto importo di euro 1.629.492.941,31.

Ancora, il medesimo importo è iscritto, ai sensi dell'articolo 42, comma 12<sup>130</sup>, D.Lgs. n. 118/2011, come prima tra tutte le spese nell'allegato n. 7, recante il "*Prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio*".

In sede di controllo, è stata verificata l'osservanza della previsioni recate dall'articolo 62 del D.Lgs. n. 118/2011, il cui terzo comma, in particolare, prevede che l'autorizzazione alla contrazione di indebitamento, può essere concessa "*con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo*", in coerenza con i precetti degli articoli 81 e

---

comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. 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.

7. In caso di superamento del limite di cui al comma 6, determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato.

8. 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.

9. Ai mutui e alle anticipazioni contratti dalle Regioni, si applica il trattamento fiscale previsto per i corrispondenti atti dell'Amministrazione dello Stato.

<sup>130</sup> Si rileva altresì che il citato articolo 42, comma 12, espressamente prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato in sede di approvazione del rendiconto è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione "*al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'articolo 40, comma 1*".

119 della Costituzione, nonché nei limiti posti all'articolo 3, comma 16, della legge n. 350/2003 e agli articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012.

Con successiva legge n. 13 del 29 dicembre 2017, recante “*Assestamento delle previsioni di bilancio 2017-2019*”, la regione Lazio ha poi proceduto ( all'articolo 3 della legge citata), a disporre l'autorizzazione alla contrazione di mutui, o altre forme di indebitamento, in particolare, per quel che qui interessa, finalizzati alla copertura del disavanzo per spese di investimento, di cui alla tipologia 300 “*Accensione Mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine*” del titolo 6 “*Accensione prestiti*”, fino ad un importo massimo di 1.597.446.388,80 euro per l'anno 2017, al contempo prevedendo, in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 50, 3 comma, lett. c) del D.Lgs. n. 118/2011, ad indicare nella apposita nota integrativa le relative modalità di copertura<sup>131</sup>.

Rispetto all'iniziale disposizione autorizzatoria del ricorso al debito per il ripiano di spese di investimento pregresse, quantificata in euro 1.879.564.664,02, le previsioni assestate determinate alla luce delle risultanze della gestione 2016, queste ultime riportate in sede di approvazione del relativo rendiconto, quantificano in complessivi euro 1.597.446.388,80 euro il disavanzo residuo di che trattasi, al contempo provvedendo ad autorizzarne la copertura mediante ricorso al debito, per l'anno 2017, nel rispetto delle condizioni poste dall'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011, in particolare commi 1 e 6.

In sequenza procedimentale, in sede istruttoria sono stati verificati anche gli atti provvedimentali adottati dall'Ente e propedeutici alla stipula del contratto, anche al fine di verificare la riconducibilità degli impegni ricogniti a spese pregresse di parte capitale.

L'Amministrazione ha adottato apposito atto, la deliberazione della Giunta regionale 14 dicembre 2017, n. 854, concernente: “*Autorizzazione all'attivazione della procedura per la contrazione di un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per la copertura finanziaria di investimenti, ai sensi dell'art. 3 commi 18 e successivi della legge 350/2003, finanziati con mutui o altre forme di indebitamento autorizzati negli esercizi precedenti e non contratti, ai sensi dell'art. 1,*

---

<sup>131</sup> Vd. art. 50, comma 3, D.Lgs. n. 118/2011, il quale prevede: “(...)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”.

*comma 13 della L.R. n. 18/2016*". In allegato ha riportato il dettaglio degli impegni cui si provvede a dare copertura finanziaria con la contrazione del mutuo all'esame.

In merito agli atti e documenti contabili oggetto dell'odierno controllo, ferma la previsione astratta delle leggi regionali richiamate, si evidenzia, nell'iter motivazionale che sorregge il correlato atto deliberativo, l'assenza di ogni concreto riferimento al parametro normativo della ricorrenza di effettive esigenze di cassa, previsto dall'art. 40, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 quale condizione legittimante, a decorrere dal 2016, le dette operazioni di indebitamento per investimenti già programmati.

Inoltre, in merito all'elencazione analitica di pagamenti cui si è inteso dare copertura finanziaria con la contrazione del mutuo in oggetto, mirati approfondimenti sono stati condotti, in particolare, sotto il profilo della sussumibilità ai parametri riconducibili al dettato normativo del sopracitato art. 40, c.2, del D.Lgs. n. 118/2011, nonché tenuto conto delle osservazioni e degli indirizzi già formulati dalla Sezione<sup>132</sup>, per le sottoelencate tipologie di pagamenti:

- pagamenti riferibili a programmi finanziati con risorse di fondi statali e dell'UE;
- pagamenti afferenti all'ambito sanitario;
- pagamenti afferenti a impegni assai risalenti nel tempo;
- pagamenti afferenti a impegni iscritti dopo il 31/12/2014, data entro la quale la regione Lazio ha autorizzato spese di parte capitale prevedendone la copertura attraverso il ricorso all'istituto del mutuo a pareggio;
- relativi a residui perenti.

L'Amministrazione ha, nel confronto istruttorio, attestato che il mutuo concesso da Cassa DD.PP nell'esercizio finanziario 2017 per un importo di 500 milioni di euro, di cui alla D.G.R n. 854 del 14/12/2017, è stato contratto ai fini della riduzione del disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto, in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 40, comma

---

<sup>132</sup> Su cui vd. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto 2016 (I vol. par. 6.1.1, pagg. 151-155)

2, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., per far fronte ad effettive esigenze di cassa in relazione alle operazioni di indebitamento per investimenti già programmati.

Ha in ogni caso fatto presente che nella deliberazione in corso di adozione, concernente l'individuazione degli investimenti collegati al disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto risultante dalla proposta di rendiconto per l'anno 2017, si darà espressamente atto, tra l'altro, che il mutuo contratto nel 2017 di cui alla richiamata D.G.R. 854/2017 è stato contratto ai sensi dell'art. 40, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.

In merito alle osservazioni formulate con riferimento a particolari tipologie di pagamenti contenute nell'elenco analitico di cui al predetto mutuo di 500 milioni di euro contratto con D.G.R. n. 854/2017, ha, poi, rappresentato:

- a) relativamente ai pagamenti riferiti ai programmi comunitari, trattarsi della quota di cofinanziamento regionale, rimanendo sempre escluse le quote vincolate relative al trasferimento dell'Unione europea e dello Stato.
- b) relativamente ai pagamenti afferenti l'ambito sanitario, trattarsi di investimenti regionali non finanziati dalle risorse vincolate trasferite dallo Stato;
- c) tutti i pagamenti sono relativi a impegni assunti nell'esercizio finanziario 2014 e precedenti;
- d) gli impegni relativi alla reiscrizione della perenzione a tutto il 31/12/2014 sono stati assunti facendo ricorso all'istituto del debito autorizzato e non contratto, al pari degli altri investimenti.

In relazione ai pagamenti afferenti impegni assai risalenti nel tempo, la Regione ha chiarito trattarsi di impegni adottati alla luce anche della normativa di fonte regionale sui "mutui autorizzati e non contratti", in particolare dell'articolo 26 della legge regionale n. 25/2001, in combinato disposto con l'articolo 5 del D.Lgs. n. 76/2000, oggi abrogato dall'articolo 77, lettere a) e c), del D.lgs. n. 118/2011.

Pertanto, nel caso specifico degli impegni assai risalenti nel tempo, gli stessi sono stati assunti ricorrendo all'istituto predetto, come disciplinato dalla normativa richiamata.

All'esito dei controlli effettuati, la Sezione richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di osservare gli stringenti limiti quali-quantitativi posti dalla normativa vigente (natura di spesa capitale pregressa degli impegni da finanziare, riscontrata sussistenza dell'effettiva esigenza di cassa) quale unica ed esclusiva condizione legittimante l'eventuale ricorso all'indebitamento.

Rappresenta<sup>133</sup> l'esigenza della predisposizione di scritture di supporto che consentano di collegare le risorse da mutuo a pareggio non già ad uno *stock* di disavanzo indistinto, bensì ad operazioni sottostanti puntualmente individuate. Tali elementi vanno identificati nella costruzione *ex ante* degli equilibri e verificati in sede di concreta accensione del mutuo, fase in cui concretamente si attualizza la previsione astratta e se ne dimensiona la effettiva portata gestionale.

Non può invero non richiamarsi la giurisprudenza contabile sinora maturata<sup>134</sup> che ha in generale evidenziato (oltre al rischio che attraverso l'istituto del "mutuo a pareggio" venga rappresentata una situazione solo formale di equilibrio dei conti) l'esigenza di esplicitare un "*principio di correlazione*" tra entrate da indebitamento e spese di investimento.

Conclusivamente sul punto, la Sezione rileva la necessità che l'Amministrazione proceda ad una ricognizione degli impegni relativi a spese di investimento programmate ed autorizzate con leggi di bilancio in epoca anteriore al 31 dicembre 2015, per un importo non superiore al disavanzo risultante dall'Allegato n. 10 della proposta di rendiconto esaminato (c.d. disavanzo da mutui autorizzati e non contratti), contestualmente definendone i relativi esiti in coincidenza con l'adozione della legge di assestamento al bilancio di esercizio 2018.

---

<sup>133</sup> Vd. Relazione in udienza del 14 dicembre 2017, Introduzione del Presidente della Sezione, pagg. 3 e 4.

<sup>134</sup> Da ultimo Sezione delle Autonomie deliberazione SEZAUT/17/2017/FRG; Sez. controllo Veneto deliberazione SRCVEN/422/2017/PARI; Sez. controllo Liguria deliberazione SRCLIG/65/2017/PARI; Sez. controllo Veneto, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013, approvata con deliberazione SRCVEN/751/2014/PARI, (pag. 220) e successive; Sez. controllo Lazio SRCLAZ/262/2013/PARI; Sezione delle Autonomie deliberazione SEZAUT/17/2010/FRG (pagg. 60-68).

### **7.1.2 Quantificazione del disavanzo da spese di investimento pregresse e corretta individuazione delle relative regole di ripiano.**

La Sezione ha già in sede di parifica sul rendiconto 2016 manifestato perplessità sulle problematiche inerenti il disavanzo da “Mutui autorizzati e non contratti”, sia nelle fasi di concreta accensione del mutuo puntualmente ricostruito in sede istruttoria, sia con riguardo al profilo della corretta determinazione del suo ammontare nelle previsioni di bilancio, anche a fronte del disposto di cui all’articolo 40, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 e della regola applicativa di cui al paragrafo 9.2 dell’allegato 4/2 al medesimo decreto.

A fronte di tale puntuale previsione si osserva, preliminarmente, che l’entità del disavanzo da mutuo a pareggio non deve necessariamente corrispondere all’ammontare nominale del mutuo stesso (inteso come grandezza stabile ed acquisita cui ricorrere indistintamente anche per la copertura di nuove spese).

Al contrario, per un verso, l’uso corretto della cassa (supportata da maggiori entrate o riduzioni di spese) deve tendere alla riduzione del *disavanzo da mutui autorizzati e non contratti*, nella logica originaria e funzionale dei mutui stessi. Di qui anche la necessità del contenimento delle somme da mutuare nei limiti delle “*effettive esigenze di cassa*”, in un virtuoso percorso di rientro. Per altro verso, la originaria differenziazione operata a suo tempo dalla Regione deve invero confrontarsi dinamicamente anche con quanto prevede - sia pure con formulazione non del tutto univoca e dunque meritevole di approfondimento in sede nomofilattica - la regola applicativa 9.2 dell’Allegato 4/2 al medesimo d. lgs. n. 118/2011.

Le modalità di calcolo seguite non risultano invero pienamente in linea con il disposto dell’articolo 40, comma 2, del d.lgs. 118/2011 e della regola applicativa 9.2 dell’allegato 4/2 al medesimo decreto, con il rischio ulteriore di disancorare la grandezza di partenza di tale disavanzo dagli effetti della gestione, come richiesto dal riferito quadro normativo/giurisprudenziale e dalla stessa portata della locuzione intesa a “*fare fronte alle effettive esigenze di cassa*” in ordine a spese di investimento.

Ciò posto, va ribadito che non tutto il disavanzo registrato a consuntivo può trovare copertura nel ricorso a tale forma di indebitamento, prevedendo la disposizione su richiamata anche il ricorso alle ordinarie modalità di copertura, come espressamente previsto per

l'accantonamento ai Fondi prudenziali introdotti dal nuovo sistema contabile armonizzato, tra i quali si richiama, a titolo esemplificativo il Fondo di cui all'articolo 46 del D.Lgs. n. 118/2011 (*id est*, il Fondo crediti di dubbia esigibilità).

Nel percorso intrapreso di progressivo miglioramento anche del quadro contabile rispetto al modello disegnato dal d.lgs. 118 e dalla giurisprudenza maturata appare in sostanza necessario operare una verifica “*attualizzata*” dei requisiti necessari a legittimare il ricorso alle coperture riferite al disavanzo da “*Mutui Autorizzati e Non Contratti*” (oltre che naturalmente nelle fasi di concreta accensione del mutuo).

Vanno peraltro considerati i possibili effetti sulla corretta ricostruzione e rappresentazione degli Equilibri di bilancio in sede previsionale. Si tratta in sintesi di verificare se e come in sede di bilancio di previsione tale disavanzo sia considerato in sede di costruzione degli equilibri e se ad esso sia data adeguata copertura.

Tanto si rappresenta all'Amministrazione in indirizzo alla luce della lettera della più volte richiamata regole applicativa del paragrafo 9.2 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 nella parte in cui prevede che: “*Per le regioni, l'importo del disavanzo di cui alla lettera A) risultante dal prospetto riguardante il risultato di amministrazione, di importo pari o inferiore al debito autorizzato e non contratto, è recuperato con il ricorso al debito, stanziando in entrata la corrispondente entrata da accensione di prestiti, che sarà oggetto di accertamento in presenza di effettive esigenze di cassa. Invece, l'eventuale disavanzo determinato a seguito dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, per le quote vincolate o per quelle destinate agli investimenti, costituisce un debito derivante dalla gestione, che deve essere applicato al bilancio di previsione in corso di gestione, come disavanzo da ripianare secondo le modalità previste dall'ordinamento contabile, salvo l'accantonamento per i residui perenti in conto capitale che può essere finanziato dal debito autorizzato e non contratto (fino al 31 dicembre 2015)*”.

Da tale lettura si evince un limite quantitativo preciso entro il quale il disavanzo di che trattasi può essere iscritto nel bilancio di previsione 2018 come prima tra tutte le spese, cui trovare copertura, al ricorrere in concreto di tutte le altre condizioni legittimanti l'accensione in concreto del prestito (quali previste dall'art. 40, comma 2, D.Lgs. n. 118/2011), attraverso le risorse acquisite per tale tramite.

In altri e più definiti termini, l'importo massimo iscrivibile a costruzione nel bilancio di previsione 2018 non può essere superiore alla somma del saldo di lettera A) - aumentato dell'importo accantonato al Fondo per la reiscrizione nel conto del bilancio dei residui perenti di parte capitale, evidenziati nel risultato di amministrazione 2017.

Nel riservarsi puntuale ed esaustiva analisi in sede di approfondimento sui documenti di bilancio per l'esercizio finanziario 2018, va dunque ribadito il necessario riferimento al richiamato quadro normativo.

## **7.2 Il disavanzo derivante da spese pregresse di natura corrente ammesso a ripiano decennale ai sensi dell'art. 9, comma 5, D.L. n. 78/2015**

Nell'ottica prescelta di analisi della gestione delle risorse del bilancio regionale che ne privilegia la rilevanza finanziaria, oltre che la corretta e regolare gestione contabile, si è ritenuto di considerare anche l'accantonamento al Fondo previsto e istituito dalla normativa richiamata, con la quale è stata riconosciuta alle Regioni la possibilità di ripianare in un arco temporale che trascende il singolo esercizio finanziario parte del disavanzo derivante da spese correnti pregresse.

L'articolo 9 del D.L. n. 78/2015 (*“Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali”*), come convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, al comma 5, nel testo da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 691, della legge n. 208/2015-legge di stabilità per il 2016 - ha previsto, con norma derogatoria rispetto alla disciplina sui disavanzi delle Regioni fissata al comma 12 dell'articolo 42 del D.Lgs. n. 118/2011, che il disavanzo delle Regioni al 31 dicembre 2014, al netto del debito autorizzato e non contratto, formatosi nell'esercizio 2014, possa 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 siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

La soprarichiamata deliberazione deve contenere l'impegno formale di evitare la formazione di ogni potenziale, ulteriore disavanzo ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il Presidente

della giunta regionale trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro.<sup>135</sup>.

La Regione si è avvalsa della disciplina speciale sopra richiamata.

Dal risultato di amministrazione 2017, il disavanzo in esame risulta pari a 524.067.762,35 euro.

Si ricorda che in sede di parifica sul rendiconto 2016 la Sezione ha rilevato la non conformità del Piano di rientro adottato dalla Regione alla disciplina soprarichiamata nella parte in cui ne prevede un orizzonte temporale differito rispetto all'entrata in vigore della norma di *favor* sopra descritta e individua nell'esercizio finanziario 2024 il *dies ad quem* del Piano medesimo, che necessita, in ragione di ciò, di conseguente rimodulazione relativamente alle residue quote annuali costanti di ripiano.

Ha riscontrato l'assenza di uno specifico documento di pianificazione finanziaria, non surrogabile dalle sole previsioni contenute nella legge di bilancio che abbracciano *ex se* un periodo di programmazione inferiore a quello relativo al rientro.

### **7.2.1 Le verifiche della Sezione sugli adempimenti posti in essere dall'Amministrazione a seguito delle prescrizioni poste dalla decisione di parifica n. 66/2017/PARI**

A seguito della decisione di parifica sul rendiconto 2016 in sede istruttoria si è osservato che carattere di priorità rivestono, con riguardo al disavanzo in oggetto, le verifiche preordinate a riscontrare la completa conformazione dell'Amm.ne alle prescrizioni deliberate dalla Sezione in sede di parifica sul rendiconto 2016, ai fini della rimodulazione del piano di rientro (cfr. decisione n. 66/ 2017/PARI, nonché alle osservazioni formulate nella relazione di accompagnamento in merito alla 1) riscontrata assenza di uno specifico documento di pianificazione finanziaria, non surrogabile dalle sole previsioni contenute nella legge di bilancio che abbracciano *ex se* un periodo di programmazione inferiore a quello relativo al rientro; 2) adozione, con periodicità almeno semestrale, di una delibera consiliare avente ad

---

<sup>135</sup> Cfr. Scheda di lettura Senato della Repubblica DDL S. 1977, pag. 25.

oggetto il piano di rientro dal disavanzo, 3) da sottoporre a specifico parere del Collegio dei revisori, 4) nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio, nonché l'impegno formale di evitare la formazione di ogni potenziale, ulteriore disavanzo, da allegarsi al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante (cfr. rel. di accompagnamento alla parifica sul rendiconto 2016, I vol. , parte II, par. 6.2, pag. 159).

Ai fini del presente controllo, si è, pertanto, proceduto a verificare l'adeguamento dell'Amministrazione alle prescrizioni e osservazioni sopra definite.

L'Amministrazione ha riferito di aver proceduto, nell'ambito della proposta di legge di bilancio regionale 2018-2020 (proposta di legge regionale 11 dicembre 2017, n. 409), il cui schema è stato adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 14 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'esercizio finanziario 2018) ai fini dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria del bilancio regionale 2018, a rimodulare la quota del piano di rientro ad euro 74.866.823,20 (65.508.470,30 + 9.358.352,90), anticipando, in tale modo, la scadenza all'anno 2024.

Quanto alle verifiche condotte in merito alla conformazione della Regione ai precetti recati dall'articolo 9, comma 5, D.L. n. 78/2015 e ss.mm. e ii. nella parte in cui ha previsto *“l'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale devono essere individuati i provvedimenti necessari al pareggio. La soprarichiamata deliberazione deve contenere l'impegno formale di evitare la formazione di ogni potenziale, ulteriore disavanzo ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il presidente della Giunta regionale trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro”*, l'Amministrazione ha, in sede di contraddittorio cartolare finale<sup>136</sup>, riferito di aver proceduto a evidenziare, all'interno della Nota integrativa allegata al bilancio di previsione 2018-2020 ( di cui alla legge regionale 4 giugno 2018, n. 4) lo stato di attuazione del piano di rientro dal disavanzo, evidenziando le misure di rientro riferite all'intero periodo, acquisendo sul documento il prescritto parere dell'Organo di revisione interno. Parimenti, ha rappresentato di aver provveduto a predisporre la prevista relazione semestrale nell'ambito

---

<sup>136</sup> Cfr. nota prot. Cdc 2858 dd.23 luglio 2018, n. 2858

della Nota integrativa allegata alla proposta di legge di assestamento di cui alla deliberazione di Giunta regionale 3 luglio 2018, n. 341.

La Sezione prende atto delle risultanze sopra riferite e si riserva ulteriori approfondimenti in sede dei successivi cicli di controllo.

### **7.3 Il “*disavanzo potenziale*” o debito latente derivante dallo *stock* di perenzione**

Tra le poste passive di cui tenere conto in sede di analisi dei complessivi equilibri, anche prospettici, del bilancio regionale, si ritiene di dover considerare anche lo stock di residui perenti che, pur se eliminati dal bilancio, costituiscono debiti che la Regione può essere chiamata a pagare entro il termine ordinario della prescrizione civilistica decennale (ex art. 2946 C.C.) e, a copertura dei quali, come visto, è tenuta a costituire appositi fondi.

Tale tipologia di residui passivi, infatti, collegata ad obbligazioni regolarmente assunte ed esistenti, pur non figurando più nel bilancio, continua comunque a gravare sulle disponibilità finanziarie, quanto meno in termini di garanzia di assolvimento, fatti salvi gli effetti della prescrizione del debito, giustificandosi, per tale via, una definizione del complesso di tale categoria di passività pregresse in termini di “*disavanzo potenziale*” o, anche, di “*debito latente*”.

Dal risultato di amministrazione dell’esercizio finanziario 2016, parificato con decisione n. 66/2017, l’ammontare complessivo del detto stock, al lordo dell’accantonamento costituito ai sensi dell’art. 60, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011, si attestava in complessivi euro 1.636.052.836,70.

Lo stock di perenzione al 31 dicembre 2012 ammontava ad euro 5.682.000.000.<sup>137</sup>

Passando a considerare le analisi svolte ai fini del giudizio di parifica sulle risultanze del rendiconto 2017, si rappresenta che l’attività istruttoria correlata ha preso le mosse, in continuità con le osservazioni e valutazioni formulate in sede di parifica del rendiconto dell’esercizio finanziario 2016, dall’esigenza di procedere ad una compiuta ed esaustiva

---

<sup>137</sup> Vd. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto e.f. 2012, vol. I, pag. 111, tab. n. 43.

ricognizione dello *stock* di residui perenti, condotta sulla base dei criteri di tipo quali/quantitativo di seguito dettagliati: 1) grado di vetustà dei residui perenti; 2) natura capitale o corrente dei residui; 3) probabilità di cancellazione/reiscrizione; 4) valutazioni sottese alla eventuale implementazione del fondo di accantonamento o, viceversa, alla sua invarianza rispetto all'esercizio finanziario 2016.

L'Amministrazione ha rappresentato che le partite che compongono lo *stock* della perenzione sono oggetto, da parte di tutte le strutture regionali, di una continua attività di revisione.

In particolare, a valere sull'esercizio finanziario 2017, sono state cancellate, in quanto non più esigibili, partite perente per euro 60.833.336,91.

Lo *stock* di perenzione al 31/12/2017, risultante dai documenti prodotti in sede istruttoria dall'Amministrazione<sup>138</sup> è risultato pari a 1.478.904.121,92 euro.

L'importo è la risultante di operazioni di cancellazione eseguite nel corso della gestione, per riscontrata inesigibilità (per un importo di euro 60.833.336,91) e per reimpegno nel conto del bilancio (per euro 96.315.377,87), da un importo al 1 gennaio 2017 pari a euro 1.636.052.836,70, importo coincidente con lo *stock* di perenzione accertato in sede di parifica del rendiconto 2016.

Lo *stock* di perenzione al 31 dicembre 2017 è stato, come sopra ricordato, definito con apposito atto determinativo, sostanziandosi i relativi esiti nei termini rappresentati nel sottoriportato prospetto:

Di seguito un prospetto rappresentativo dei dati sopra riportati:

**Tab. n. 48 - *Stock* di perenzione al 31/12/2017**

<i>Stock</i> di perenzione al 1 gennaio 2017	(+)	1.636.052.836,70
Partite perente risultanti al 1° gennaio 2017 da cancellare in quanto non più esigibili	(-)	60.833.336,91
Partite perente risultanti al 1° gennaio 2017 da cancellare in quanto impegnate nell'esercizio 2017	(-)	96.315.377,87
<b>TOTALE <i>stock</i> di perenzione al 31 dicembre 2017</b>	<b>(+)</b>	<b>1.478.904.121,92</b>

<sup>138</sup> Vd. decreto del Presidente della Giunta regionale n. T00104 del 16 aprile 2018.

La Sezione ha poi verificato il seguito dato dall'Amministrazione in merito all'indicazione formulata in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto 2016 di procedere ad una ricognizione di tipo quali-quantitativo dell'intero stock di perenzione, condotta secondo il fondamentale parametro della natura dei residui, di parte capitale, ovvero di parte corrente.

Gli esiti della detta ricognizione risultano formalizzati in apposito documento, acquisito in corso di istruttoria<sup>139</sup> nel corso dell'odierna istruttoria.

Lo *stock* di perenzione al 31/12/2017 risulta così suddiviso:

- euro 1.031.845.836,86 residui perenti di parte capitale;
- euro 447.058.285,06 residui perenti di parte corrente.

L'Amministrazione ha proceduto, inoltre, a ricognire il detto stock anche 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.

Le verifiche in tal senso condotte hanno ulteriormente evidenziato, per quanto concerne lo *stock* di residui perenti di parte capitale, che la perenzione libera di parte capitale presente ancora nel conto del patrimonio (al netto, dunque, dell'accantonamento per la relativa reiscrizione, risultante dalla parte accantonata della lettera "B" del pertinente prospetto, pari a euro 250.939.073,26) ammonta a euro 780.906.763,60.

Lo *stock* di residui perenti di parte capitale in origine finanziati con risorse provenienti da trasferimenti statali o comunitari o, comunque, rivenienti la loro fonte in vincoli di natura normativa, per cui l'Amministrazione ha proceduto all'accantonamento nell'apposito fondo di riserva iscritto nel conto del bilancio, ammonta a euro 250.939.073,26.

In euro 125.402.662,00 è definito lo *stock* di residui perenti di parte corrente libera, *ab origine* finanziati con risorse del bilancio regionale.

In euro 321.655.623,06 è definito lo *stock* di residui perenti di natura corrente finanziati con risorse provenienti da trasferimenti statali o comunitari o, comunque, rivenienti la loro

---

<sup>139</sup> Vd. nota prot. Cdc n. 2081 del 22 maggio 2017

fonte in vincoli di natura normativa per la cui reiscrizione nel conto del bilancio l'Amministrazione ha accantonato apposito fondo.

In particolare, lo *stock* di perenzione riferito alla spesa vincolata corrente ed in conto capitale pari ad euro 572.594.696,32, è riportata nella proposta di legge concernente il "Rendiconto Generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2017" nella sezione delle quote accantonate del risultato di amministrazione al 31/12/2017 dell'omonimo prospetto, alla voce "Accantonamento residui perenti al 31/12/2017".<sup>140</sup>

#### **7.4 Il disavanzo da ripianare a seguito del ricorso alle anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013-2015**

La regione Lazio ha fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità nel triennio 2013-2015 ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge n. 35/2015.

Nel corso di tali annualità sono stati stipulati 9 contratti, per un importo complessivo di euro 9.786.072.373,59, di cui euro 5.932.297.678,17 ai sensi dell'art. 2 del citato D.L. n. 35/2013 per l'anticipazione di liquidità necessaria ad estinguere debiti divenuti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli afferenti all'ambito sanitario ed euro 3.853.774.695,42 per l'anticipazione di liquidità necessaria ad estinguere debiti divenuti certi, liquidi ed esigibili afferenti all'ambito sanitario <sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Si riferisce degli esiti delle verifiche condotte nelle scritture di contabilità economico-patrimoniale: Per quanto concerne gli aspetti economico-patrimoniali, i debiti dello *stock* di perenzione sono rilevati nel passivo dello stato patrimoniale, così come previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria (allegato 4/3 al d.lgs. 118/2011) nel paragrafo h).

Nello specifico lo *stock* di perenzione al 31/12/2017, pari ad euro 1.478.904.121,92, è incluso nella voce dello Stato Patrimoniale Passivo D) 5d corrispondente a Altri Debiti - Altri, come anche specificato nella nota integrativa a pagina 240 della relazione al "Rendiconto Generale della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2017 Per le verifiche condotte nelle scritture di contabilità e

<sup>141</sup> Si riporta in dettaglio la rappresentazione, in ragione di anno di stipula, nonché di qualificazione del contratto ai sensi dell'art. 2 ovvero 3 del citato d.l. 35/2013, delle anticipazioni contratte, con evidenza dei capitoli di appostazione in entrata nel bilancio regionale.

Al termine dell'esercizio finanziario considerato, tenuto conto dei ratei già restituiti a partire dall'anno 2015, il residuo onere disavanzo corrispondente al Fondo anticipazioni di liquidità evidenziato tra le poste accantonate del Risultato di amministrazione ammonta a complessivi 7.375.815.084,74 euro.

Nei paragrafi che seguono si esporranno gli andamenti del ripiano del Fondo, gli esiti delle verifiche condotte ai fini della delibazione di relativa conformità alla disciplina recata dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015 – legge di stabilità per il 2016 – sulle modalità di contabilizzazione delle anticipazioni contratte, rispettivamente, nel biennio 2013 e 2014, in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge medesima, e nel 2015.

Si darà conto, poi, degli esiti dell'istruttoria condotta con l'Amministrazione in merito alle ricadute sui bilanci regionali per effetto della sospensione del pagamento della quota capitale disposta dall'articolo 44 del D.L. n. 189/2016 nel quinquennio 2017-2021.

Si darà, infine, conto della specifica istruttoria compiuta dalla Sezione sugli ulteriori profili attinenti alla verifica della conformità normativa della contabilizzazione delle risorse acquisite nel biennio 2013-2014, in epoca antecedente alla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015 ed alla sopraccitata legge n. 208/2015, tenuto conto degli indirizzi interpretativi espressi, in sede nomofilattica, dalla Sezione delle Autonomie con la delibera n. 28/SEZAUT/2017/QMIG, punto 6) del dispositivo, nella parte in cui prevede che “ *per gli enti che abbiano provveduto fin dall' inizio a sterilizzare le somme introitate a titolo di anticipazione di*

<i>Anno riscossione</i>	<i>N. erogazione</i>	<i>Capitolo entrata</i>	<i>Art. 2, D.L. 35/2013</i>	<i>Art. 3, D.L. 35/2013</i>	<i>Totale erogazione</i>
2013	1° erogazione	511808	924.481.400,84	-	924.481.400,84
2013	2° erogazione	512806	-	435.787.000,00	832.052.000,00
		512807	-	396.265.000,00	
2013	3° erogazione	511808	1.363.318.599,16	-	1.363.318.599,16
2013	4° erogazione	512806	-	665.641.600,00	665.641.600,00
<b>TOTALE 2013</b>			<b>2.287.800.000,00</b>	<b>1.497.693.600,00</b>	<b>3.785.493.600,00</b>
2014	1° erogazione	511808	837.622.159,16	-	1.762.496.416,19
		511809	872.270.467,98	-	
		511811	52.603.789,05	-	
2014	2° erogazione	512806	-	1.686.457.095,42	1.686.457.095,42
2014	3° erogazione	511812	717.998.852,85	-	798.172.861,14
		511813	80.174.008,29	-	
2014	4° erogazione	512808	-	669.624.000,00	669.624.000,00
<b>TOTALE 2014</b>			<b>2.560.669.277,33</b>	<b>2.356.081.095,42</b>	<b>4.916.750.372,75</b>
2015	1° erogazione	511815	1.083.828.400,84	-	1.083.828.400,84
<b>TOTALE 2015</b>			<b>1.083.828.400,84</b>	<b>-</b>	<b>1.083.828.400,84</b>
<b>TOTALE ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA'</b>			<b>5.932.297.678,17</b>	<b>3.853.774.695,42</b>	<b>9.786.072.373,59</b>

liquidità e che abbiano provveduto all'accantonamento al fondo ai sensi del comma 698 dell'art. 1 della l. n. 208/2015, le eventuali nuove spese in precedenza effettuate a valere sulle anticipazioni di liquidità concorrono a formare disavanzo effettivo da ripianare secondo le ordinarie modalità di recupero del disavanzo”.

#### **7.4.1 Il disavanzo derivante dalle anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013-2015 e le verifiche sul rimborso effettuato dalla Regione a titolo di quota capitale e in conto interessi nell'annualità considerata**

Si ritiene necessario, come già in occasione dell'analisi condotta sulle risultanze finanziarie del rendiconto relativo all'annualità 2015, scandagliare il profilo relativo alla esaustività delle evidenze contabili con le quali l'Amministrazione ha proceduto a rappresentare nelle proprie scritture di bilancio il disavanzo in oggetto<sup>142</sup>.

Si tratta, in altri termini, di verificare se e in che misura le risorse incassate dalla Regione a titolo di anticipazioni nel triennio 2013-2015 abbiano trovato adeguata rappresentazione nel rendiconto 2016, alla luce delle numerose norme che si sono succedute nel merito, tenuto conto degli indirizzi ermeneutici nel frattempo formati, nonché, in ultimo, in continuità con il *decisum* dei precedenti giudizi di parifica della Sezione<sup>143</sup>.

Si fa riferimento, in questa sede, alla circostanza per la quale l'intervenuto effetto novativo sul versante soggettivo dell'obbligazione giuridica sottostante, cui è connesso il debito al cui pagamento la Regione ha provveduto con le risorse rimosse a titolo di anticipazione - effetto novativo in forza del quale agli originari creditori si è sostituito il MEF - deve trovare corretta e integrale rappresentazione contabile in termini di evidenziazione del perdurante disavanzo, riveniente la sua origine in passività contratte in esercizi pregressi.

Si tratta di un profilo diverso rispetto a quello cui sono preordinate le modalità di contabilizzazione in entrata e connessa sterilizzazione in spesa delle anticipazioni al momento del loro incasso.

Nella particolare angolazione ora considerata, viene altresì in rilievo il principio della

---

<sup>142</sup> Vd. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto per l'e.f. 2015, I vol., pagg. 143-146.

<sup>143</sup> Cfr. la deliberazione n. 180/2015/PARI e la deliberazione n.119/2016/PARI rese dalla Sezione.

corretta emersione dei disavanzi finanziari, per come, in concreto, declinata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>144</sup>.

Tanto posto, si ritiene che, dalla natura dell'anticipazione di liquidità quale rapporto contrattuale di durata causalmente riconducibile allo schema negoziale del mutuo, discenda l'esigenza della integrale rappresentazione - nelle scritture contabili dell'Ente - dell'intera provvista finanziaria destinata alla restituzione (nel caso che ne occupa, trentennale) del debito contratto.

Al riguardo, come accertato nelle Decisione di parifica sui rendiconti 2015 e 2016, si osserva che l'onere restitutorio complessivo risulta iscritto nelle scritture di contabilità patrimoniale dell'Ente, in particolare, tra i “*Debiti verso la P.A.*”.

Si rileva altresì che, tra le scritture di contabilità finanziaria, il detto importo, relativo all'onere restitutorio di che trattasi, risulta annotato nel documento illustrativo delle passività “*Gestione Mutui a carico della Regione*”, di cui all'Allegato n. 7 al rendiconto.

Ne consegue che, allo stato attuale della legislazione, la determinazione dell'onere restitutorio complessivo gravante, in ragione di un trentennio per ciascun contratto, sul bilancio regionale, da ripianare con rate annuali costanti, risulta, congiuntamente, dalle scritture di contabilità economico/patrimoniale, nonché, sul versante della contabilità finanziaria, dall'annotazione delle partite debitorie tra le passività dell'Ente, ferma, tra le poste accantonate rappresentate nel risultato di amministrazione, la quantificazione del Fondo anticipazioni di liquidità disposta alla luce dell'articolo 1, comma 693, lett. a), l. n. 208/2015 per le anticipazioni contratte nelle annualità 2013-2014, nonché dell'articolo 1, comma 700, lett. a), della medesima legge per il contratto stipulato nell'annualità 2015.

L'onere restitutorio complessivo, in chiusura dell'esercizio finanziario 2017, risulta pari a 9.300.280.608,33 euro e coincide con l'importo ricostruito in sede istruttoria nelle scritture di contabilità economico-patrimoniale, precisamente nello Stato patrimoniale passivo, tra i Debiti da finanziamento, alla voce “*D DEBITI 1b v/ altre Amministrazioni pubbliche*”. Il detto importo risulta invariato rispetto a quello riportato nel rendiconto 2016 essendosi la

---

<sup>144</sup> Cfr., in particolare, Corte cost. , sent n. 107/2016.

Regione avvalsa nel 2017 della facoltà prevista dall'art. 44, comma 4, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante “*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*” D.L. n. 189/2016 di sospensione della restituzione della quota capitale dovuta con riferimento alle anticipazioni contratte ai sensi dell'art. 2 e dell' art. 3 del D.L. n. 35/2013 ed avendo corrisposto solo le rate in conto interessi<sup>145</sup>.

#### **7.4.2 La contabilizzazione del disavanzo derivante dalle anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013-2015**

In sede istruttoria sono stati acquisiti i dati del bilancio relativi allo stato delle rate di ammortamento connesse alle anticipazioni di liquidità complessivamente contratte, con separata evidenza dei rimborsi effettuati a titolo di quota capitale e di interesse, nonché distintamente per le anticipazioni contratte ai sensi degli articoli 2 e 3 del D.L. n. 35/2013.

Se ne espone, nelle tabelle che seguono, il dettaglio:

---

<sup>145</sup> Per l'analisi degli adempimenti posti in essere dalla Regione in conformità alle previsioni complessive recate dalla normativa citata vd. infra, par 7.4.4.

**Tab. n. 49 - Rate di ammortamento connesse alle anticipazioni di liquidità - art. 2, d.l. n. 35/2013**

Anno erogazione anticipazione di liquidità	Tipologia spesa	Capitolo	Descrizione Capitolo	Missione	Programma	P.d.C. Liv. I	P.d.C. Liv. II	P.d.C. Liv. III	P.d.C. Liv. IV	Impegni 2017	Pagamenti 2017
2013	Quota capitale (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T11421	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART. 2 DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	50	2	4	3	1	1	0,00	0,00
2013	Quota capitale (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T11422	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART. 2 DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35, E DELL'ART. 13, COMMA 4, DEL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 102 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	50	2	4	3	1	1	0,00	0,00
2014	Quota capitale (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T11420	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	50	2	4	3	1	1	0,00	0,00
2014	Quota capitale (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T11423	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE 24 APRILE 2014, N. 66 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	50	2	4	3	1	1	0,00	0,00
2015	Quota capitale (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T11424	QUOTA CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ART. 8 DEL D.L. N. 78/2015 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	50	2	4	3	1	1	0,00	0,00
<b>Subtotale 1 (Quota capitale)</b>										<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2013	Interessi (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T13419	QUOTA DI INTERESSI COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART. 2 DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	50	1	1	7	5	1	27.522.383,47	27.522.383,47
2013	Interessi (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T13420	QUOTA DI INTERESSI COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART. 2 DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35, E DELL'ART. 13, COMMA 4, DEL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 102 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	50	1	1	7	5	1	43.198.748,19	43.198.748,19
2014	Interessi (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T13418	QUOTA DI INTERESSI E SPESE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	50	1	1	7	5	1	32.321.361,11	32.321.361,11
2014	Interessi (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T13421	QUOTA DI INTERESSI E SPESE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE 24 APRILE 2014, N. 66 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	50	1	1	7	5	1	7.520.514,74	7.520.514,74
2015	Interessi (art. 2, D.L. n. 35/2013)	T13422	QUOTA INTERESSI COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ART. 8, DEL D.L. N. 78/2015 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	50	1	1	7	5	1	6.230.724,39	6.230.724,39
<b>Subtotale 2 (Interessi)</b>										<b>116.793.731,90</b>	<b>116.793.731,90</b>
<b>TOTALE RATE AMMORTAMENTO 2016 (ART. 2, D.L. N. 35/2013)</b>										<b>116.793.731,90</b>	<b>116.793.731,90</b>

**Tab. n. 50 - Rate di ammortamento connesse alle anticipazioni di liquidità - art. 3, d.l. n. 35/2013**

Anno erogazione anticipazione di liquidità	Tipologia spesa	Capitolo	Descrizione Capitolo	Missione	Programma	P.d.C. Liv. I	P.d.C. Liv. II	P.d.C. Liv. III	P.d.C. Liv. IV	Impegni 2017	Pagamenti 2017
2013	Quota capitale (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T15405	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART. 3 DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	13	4	4	3	1	1	0,00	0,00
2013	Quota capitale (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T15406	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART.3 DEL D.L. 8 APRILE 2013, N. 35, E DELL'ART. 13, COMMA 6, DEL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 102 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	13	4	4	3	1	1	0,00	0,00
2014	Quota capitale (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T15407	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART.3 DEL D.L. 8 APRILE 2013, N. 35, E DELL'ART. 13, COMMA 6, DEL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 102 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	13	4	4	3	1	1	0,00	0,00
2014	Quota capitale (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T15408	QUOTA DI CAPITALE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE 24 APRILE 2014, N. 66 § RIMBORSO MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI	13	4	4	3	1	1	0,00	0,00
<b>Subtotale 1 (Quote capitale)</b>										<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
2013	Interessi (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T17406	QUOTA DI INTERESSI COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART. 3 DEL DECRETO LEGGE 8 APRILE 2013, N. 35 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	13	4	1	7	5	1	25.536.064,93	25.536.064,93
2013	Interessi (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T17407	QUOTA DI INTERESSI COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART.3 DEL D.L. 8 APRILE 2013, N. 35, E DELL'ART. 13, COMMA 6, DEL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 102 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	13	4	1	7	5	1	19494661.300.000,00	19494661.300.000,00
2014	Interessi (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T17408	QUOTA DI INTERESSI COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DELL'ART.3 DEL D.L. 8 APRILE 2013, N. 35, E DELL'ART. 13, COMMA 6, DEL D.L. 31 AGOSTO 2013, N. 102 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	13	4	1	7	5	1	29.545.319,94	29.545.319,94
2014	Interessi (art. 3, D.L. n. 35/2013)	T17409	QUOTA DI INTERESSI E SPESE COMPRESA NELLA RATA DI AMMORTAMENTO RELATIVA ALL'ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' CONCESSA AI SENSI DEL DECRETO LEGGE 24 APRILE 2014, N. 66 § INTERESSI PASSIVI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI SU MUTUI E ALTRI FINANZIAMENTI A MEDIO LUNGO TERMINE	13	4	1	7	5	1	7.073.965,42	7.073.965,42
<b>Subtotale 2 (Interessi)</b>										<b>81.650.011,59</b>	<b>81.650.011,59</b>
<b>TOTALE RATE AMMORTAMENTO 2016 (ART. 3, D.L. N. 35/2013)</b>										<b>81.650.011,59</b>	<b>81.650.011,59</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio – su dati bilancio 2017

I dati evidenziano, per ciascun contratto stipulato ai sensi dell'art. 2 del decreto legge n. 35/2013, sui pertinenti capitoli di spesa, all'interno della missione 50 ("Debito") del bilancio regionale 2017, l'assenza di impegni e di correlati pagamenti per il rimborso della quota capitale (vd. tabella n. 50), mentre evidenziano altresì impegni e pagamenti a titolo di interessi per un ammontare complessivo di euro 116.793.731,90.

Similmente, le evidenze contabili di cui alla successiva tabella n. 51 evidenziano, per le anticipazioni contratte ai sensi dell'art. 3 del decreto legge n. 35/2013, l'omologa assenza di impegni e pagamenti per la quota capitale e impegni e pagamenti a titolo di interessi per un ammontare complessivo di euro 81.650.011,59.

L'ammontare complessivo degli interessi corrisposti a carico delle risorse del bilancio regionale 2017 per le anticipazioni contratte, al netto del rimborso delle quote capitale sospeso ex lege per il quinquennio 2017-2022, risulta pari a 198.443.743 euro.

### **7.4.3 Le operazioni contabili relative al pagamento della rata annuale di ammortamento**

La contabilizzazione nel bilancio regionale delle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 e s.m.i. è regolamentata mediante le disposizioni di cui all'art. 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e s.m.i..

Con riferimento al bilancio 2017, risulta contabilizzato il rimborso effettuato nell'anno 2016 della quota capitale delle rate di ammortamento riferite alle anticipazioni di liquidità contratte nel 2013 e nel 2014 ai sensi dell'art. 1, comma 700, lettera a), della legge n. 208/2015, nonché ai sensi dell'art. 1, comma 700, lett. a), della medesima legge per le anticipazioni contratte a decorrere dal 2015.

Per quanto riguarda la quota di ripiano 2017 di parte capitale a valere sul F.A.L., essa ammonta ad euro 171.614.352,26 euro, per effetto del combinato operare dell'iscrizione in entrata del bilancio 2017 del rimborso contabilizzato in parte spesa del bilancio 2016 - pari a euro 210.826.517,20 - e del mancato rimborso della quota capitale riferita all'anticipazione contratta nel 2015 - pari a zero - in forza dell'effetto sospensivo di cui al citato art. 44, comma 4, D.L. n. 189/2016.

In sede istruttoria sono state acquisite le schede tecniche dei capitoli attraverso i quali è rappresentata in bilancio la predetta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013 e s.m.i.

In dettaglio gli elementi conoscitivi sono relativi a:

- capitolo di entrata 000013 del bilancio regionale dell'anno 2017, inerente l' "*Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità*", che presenta uno stanziamento pari a euro 7.547.429.437,10 che, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 693, lett. a), della legge n. 208/2015, è pari all'importo del fondo anticipazioni di liquidità stanziato in spesa nell'esercizio precedente;
- capitolo di uscita T19615 del bilancio regionale dell'anno 2017, concernente: "*Fondo anticipazioni di liquidità § Chiusura anticipazioni a titolo oneroso*", nonché avente ad oggetto il "Ripiano annuale del disavanzo derivante dall'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità", che espone un impegno pari a euro 171.614.352,36, corrispondente con il ripiano annuale 2017 a valere sul detto F.A.L.;
- capitolo di uscita 000013 della missione 20 "Fondi e accantonamenti" del bilancio regionale dell'anno 2017, concernente: "*Ripiano annuale del disavanzo derivante dall'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità*", che espone in competenza l'ammontare del Fondo al netto del ripiano annuale per il 2017, per un ammontare pari a euro 7.375.815.084,74;
- capitolo di uscita T19615, sempre della missione 20 "Fondi e accantonamenti" del bilancio regionale dell'anno 2016, concernente: "*Fondo anticipazioni di liquidità § Chiusura anticipazioni a titolo oneroso*", pari al Fondo di accantonamento quale risultante dal rendiconto 2016 e ammontante a euro 7.547.429.437,10.

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, il capitolo di entrata 000013 del bilancio regionale 2017, inerente l'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità, presenta uno stanziamento pari ad euro 7.547.429.437,1083,94 coincidente con l'importo del Fondo stanziato in spesa nell'esercizio precedente.

#### **7.4.4 La sospensione dell'obbligo di restituzione della rata annuale di ammortamento disposta per un quinquennio con il D.L. n. 189/2016**

L'art. 44, comma 4, del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189, concernente: *“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, ha disposto, per il quinquennio 2017-2021, la sospensione del versamento delle quote capitale delle rate di ammortamento riferite alle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2013.

Inoltre, ai sensi dell'ultimo periodo del predetto art. 44, comma 4, *“la somma delle quote capitale annuali sospese è rimborsata linearmente, in quote annuali costanti, negli anni restanti di ogni piano di ammortamento originario, a decorrere dal 2022”*.

Dal dettato letterale soprariportato si evince 1) l'effetto sospensivo, per la Regione, dell'obbligo di versamento della rata annuale di ammortamento per il quinquennio 2017-2021; 2) il carattere costante delle rate annuali il cui obbligo di versamento riprenderà a decorrere a partire dall'annualità 2022; 3) la non modificabilità del *dies ad quem* del periodo trentennale di restituzione connesso a ciascun contratto stipulato dalla Regione.

Pertanto, per effetto delle predette disposizioni normative, per ciascun piano di ammortamento relativo alle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, il totale delle quote capitale previste nel quinquennio 2017-2021 è suddiviso in quote costanti tra tutte le annualità comprese dal 2022 sino all'anno di scadenza dell'originario piano di ammortamento, in aggiunta alla quota capitale già di pertinenza di ciascun esercizio finanziario futuro.

Inoltre, ai sensi del comma 5 dell'art. 44 del D.L. n. 189/2016, *“le relative quote di stanziamento annuali sono reiscritte, sulla base del piano di ammortamento rimodulato a seguito di quanto previsto dal comma 4 nella competenza dei relativi esercizi, con legge di bilancio regionale nel pertinente programma di spesa”*.

Pertanto, per effetto del predetto comma 5, a decorrere dal 2022 i bilanci di previsione dovranno prevedere sui capitoli riferiti al pagamento delle quote capitale delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, stanziamenti di

bilancio coerenti con il piano di ammortamento rimodulato ai sensi dell'art. 44, comma 4, ultimo periodo, del D.L. n. 189/2016.

In merito all'attuazione del combinato disposto dell'art. 44, comma 4, ult. periodo, e comma 5, del D.L. n. 189/2016, è stato verificato che la Regione ha ottemperato ai prescritti adempimenti provvedendo a iscrivere all'allegato n. 17 alla proposta di legge di bilancio di previsione 2018-2020, di cui alla D.G.R. n. 195 del 24 aprile 2018, poi confluito tra gli allegati alla legge regionale n. 4/2018, rappresentativo di tutti gli oneri per il servizio del debito (quindi anche di quelli riferiti alle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013) e concernente i relativi capitoli, uno stanziamento previsionale dal 2022 sino all'anno di scadenza dell'originario piano di ammortamento, maggiorato di una quota costante, al fine di recuperare il pagamento sospeso nel periodo 2017-2021.

In particolare, in tale allegato, in corrispondenza dei capitoli di spesa riferiti alle quote capitale delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, rispetto all'importo previsto dall'originario piano di ammortamento, l'importo previsto dal 2022 in poi è maggiorato della quota rideterminata in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 44, comma 4, ultimo periodo, del D.L. n. 189/2016<sup>146</sup>.

Alla copertura del pagamento delle rate decorrenti dal 2022 secondo i nuovi piani di ammortamento come sopra rimodulati, l'Amministrazione ha dichiarato che provvederà mediante l'attuazione della leva fiscale regionale, come previsto dall'art. 2, della legge regionale 29 aprile 2013, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio finanziario 2013) e successive modifiche e integrazioni, fermo restando che la stessa potrà essere rivista in relazione all'andamento dell'economia regionale e nazionale.

Inoltre, con riferimento ai piani di ammortamento, rimodulati in attuazione del richiamato art. 44, commi 4 e 5, del D.L. n. 189/2016, l'Ente ha attestato essere già stati

---

<sup>146</sup> In particolare, si rileva che i capitoli T11420, T11421, T11422, T11423, T11424, T15405, T15406, T15407 e T15408 riferiti alle quote capitale delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2013 sono maggiorati, dal 2022 sino alla scadenza dell'originario piano di ammortamento, di una quota costante al fine di recuperare il pagamento sospeso nel periodo 2017-2021.

assunti, per ciascuna anticipazione di liquidità, gli impegni di spesa pluriennali sino alla scadenza dei rispettivi piani di ammortamento, ai sensi dell'articolo 62 del d.lgs. n. 118/2011.

Per effetto della sospensione del rimborso delle anticipazioni di liquidità nel periodo 2017-2021, il ripiano del fondo anticipazioni di liquidità risulta, conseguentemente, rimodulato.

Nell'anno 2022 il fondo anticipazioni di liquidità sarà ripianato solo in relazione all'anticipazione di liquidità contratta nel 2015, in relazione al rimborso che verrà effettuato nel 2022 applicando l'algoritmo di calcolo in precedenza indicato per tale fattispecie.

Dal 2023, invece, il ripiano del Fondo avverrà sia in relazione all'anticipazione di liquidità contratta nel 2015 sia in relazione a quelle contratte nel 2013 e 2014, inteso come somma algebrica delle quote di ripiano 1) e 2) come in precedenza indicato; il completo ripiano avverrà nell'anno 2045.

Si riportano di seguito due tabelle, la prima riferita al rimborso delle anticipazioni di liquidità che sarà effettuato a partire dal 2022 sino al 2045 in base ai nuovi piani di ammortamento rimodulati, la seconda relativa al ripiano del fondo anticipazioni di liquidità dal 2018 sino all'anno 2045.

Si rappresenta, in particolare, che il rimborso delle anticipazioni di liquidità (quota capitale delle rate di ammortamento) e la quota di ripiano del fondo anticipazioni di liquidità, pur essendo due entità logicamente e numericamente distinte, vengono a scadenza entrambe nel 2045, così come si evince dalle due tabelle seguenti:

**Tab. n. 51 - Rimborso delle anticipazioni di liquidità in base ai nuovi piani di ammortamento rimodulati**

<i>Rimborso anticipazioni di liquidità</i>	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Rimborso anticipazioni di liquidità contratte nel 2013 e 2014	290.313.249,99	295.784.582,02	301.397.192,22	307.155.060,50	313.062.285,13	319.123.086,55
Rimborso anticipazione di liquidità contratta nel 2015	41.334.783,36	41.538.252,93	41.742.929,07	41.948.818,95	42.155.929,75	42.364.268,71
<b>Totale rimborso anticipazioni di liquidità</b>	<b>331.648.033,35</b>	<b>337.322.834,95</b>	<b>343.140.121,29</b>	<b>349.103.879,45</b>	<b>355.218.214,88</b>	<b>361.487.355,26</b>
<i>Rimborso anticipazioni di liquidità</i>	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Rimborso anticipazioni di liquidità contratte nel 2013 e 2014	325.341.811,08	331.722.934,80	338.271.067,51	344.990.956,95	351.887.492,96	358.965.711,91
Rimborso anticipazione di liquidità contratta nel 2015	42.573.843,13	42.784.660,32	42.996.727,66	43.210.052,56	43.424.642,48	43.640.504,91
<b>Totale rimborso anticipazioni di liquidità</b>	<b>367.915.654,21</b>	<b>374.507.595,12</b>	<b>381.267.795,17</b>	<b>388.201.009,51</b>	<b>395.312.135,44</b>	<b>402.606.216,82</b>
<i>Rimborso anticipazioni di liquidità</i>	2034	2035	2036	2037	2038	2039
Rimborso anticipazioni di liquidità contratte nel 2013 e 2014	366.230.801,31	373.688.104,33	381.343.124,76	389.201.531,90	397.269.165,70	405.552.042,11
Rimborso anticipazione di liquidità contratta nel 2015	43.857.647,41	44.076.077,56	44.295.803,00	44.516.831,42	44.739.170,53	44.962.828,12
<b>Totale rimborso anticipazioni di liquidità</b>	<b>410.088.448,72</b>	<b>417.764.181,89</b>	<b>425.638.927,76</b>	<b>433.718.363,32</b>	<b>442.008.336,23</b>	<b>450.514.870,23</b>
<i>Rimborso anticipazioni di liquidità</i>	2040	2041	2042	2043	2044	2045
Rimborso anticipazioni di liquidità contratte nel 2013 e 2014	414.056.358,49	422.788.499,19	431.755.041,47	440.962.761,44	348.705.370,87	0,00
Rimborso anticipazione di liquidità contratta nel 2015	45.187.811,99	45.414.130,02	45.641.790,12	45.870.800,24	46.101.168,38	46.332.902,62
<b>Totale rimborso anticipazioni di liquidità</b>	<b>459.244.170,48</b>	<b>468.202.629,21</b>	<b>477.396.831,59</b>	<b>486.833.561,68</b>	<b>394.806.539,25</b>	<b>46.332.902,62</b>

**Tab. n. 52 - Ripiano del fondo anticipazioni di liquidità dal 2018 sino all'anno 2045**

	2018	2019	2020	2021	2022
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	7.375.815.084,74	7.375.815.084,74	7.375.815.084,74	7.375.815.084,74	7.375.815.084,74
Quota di ripiano annuale del fondo anticipazioni di liquidità	0,00	0,00	0,00	0,00	26.248.592,40
Fondo anticipazioni di liquidità	7.375.815.084,74	7.375.815.084,74	7.375.815.084,74	7.375.815.084,74	7.349.566.492,34
	2023	2024	2025	2026	2027
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	7.349.566.492,34	7.086.871.548,03	6.819.592.924,44	6.547.614.849,34	6.270.818.306,27
Quota di ripiano annuale del fondo anticipazioni di liquidità	262.694.944,31	267.278.623,59	271.978.075,10	276.796.543,07	281.737.368,14
Fondo anticipazioni di liquidità	7.086.871.548,03	6.819.592.924,44	6.547.614.849,34	6.270.818.306,27	5.989.080.938,13
	2028	2029	2030	2031	2032

Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	5.989.080.938,13	5.702.276.947,72	5.410.276.995,27	5.112.948.092,76	4.810.153.495,04
Quota di ripiano annuale del fondo anticipazioni di liquidità	286.803.990,41	291.999.952,45	297.328.902,51	302.794.597,72	308.400.907,50
Fondo anticipazioni di liquidità	5.702.276.947,72	5.410.276.995,27	5.112.948.092,76	4.810.153.495,04	4.501.752.587,54
	2033	2034	2035	2036	2037
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	4.501.752.587,54	4.187.600.770,57	3.867.549.339,98	3.541.445.364,16	3.209.131.557,24
Quota di ripiano annuale del fondo anticipazioni di liquidità	314.151.816,97	320.051.430,59	326.103.975,82	332.313.806,92	338.685.408,88
Fondo anticipazioni di liquidità	4.187.600.770,57	3.867.549.339,98	3.541.445.364,16	3.209.131.557,24	2.870.446.148,36
	2038	2039	2040	2041	2042
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	2.870.446.148,36	2.525.222.746,90	2.173.290.203,54	1.814.472.466,99	1.448.588.436,22
Quota di ripiano annuale del fondo anticipazioni di liquidità	345.223.401,46	351.932.543,36	358.817.736,55	365.884.030,77	373.136.627,91
Fondo anticipazioni di liquidità	2.525.222.746,90	2.173.290.203,54	1.814.472.466,99	1.448.588.436,22	1.075.451.808,31
	2043	2044	2045	-	-
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	1.075.451.808,31	694.870.921,32	306.648.592,45	-	-
Quota di ripiano annuale del fondo anticipazioni di liquidità	380.580.886,99	388.222.328,87	306.648.592,45	-	-
Fondo anticipazioni di liquidità	694.870.921,32	306.648.592,45	0,00	-	-

## 7.5 Verifica del ripiano e delle relative modalità di copertura dei disavanzi nei documenti di bilancio e di rendiconto per il 2017

La Sezione ha, inoltre, verificato che la Regione ha esposto nei documenti di bilancio e di rendiconto gli obiettivi di ripiano dei disavanzi e l'evidenza delle relative modalità di copertura.

Nella nota integrativa del bilancio di previsione 2017-2019 sono riportate la composizione del risultato di amministrazione presunto e, per ciascuna componente del disavanzo, le modalità di ripiano definite in attuazione delle rispettive discipline, nonché, in ultimo, l'importo da ripianare per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

**Tab. n. 53 - Analisi del disavanzo presunto**

ANALISI DEL DISAVANZO PRESUNTO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO PRESUNTO				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DEL PENULTIMO ESERCIZIO PRECEDENTE (a)	DISAVANZO PRESUNTO (b)	DISAVANZO RIPIANATO NEL PRECEDENTE ESERCIZIO (c) = (a) - (b)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO PRECEDENTE (e) = (d) - (c)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	2.476.113.146,93	1.629.492.941,31	846.620.205,62	2.476.113.146,93	1.629.492.941,31
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla l.r. 31 dicembre 2015, n. 18, concernente "Bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2016-2018"	655.084.702,95	589.576.232,65	65.508.470,30	65.508.470,30	0
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui					0
Disavanzo tecnico al 31 dicembre.....					0
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL35/2013 (solo per le regioni)	7.736.341.383,94	7.547.429.437,10	188.911.946,84	188.911.946,84	0
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente					0
<b>Totale</b>	<b>10.867.539.233,82</b>	<b>9.766.498.611,06</b>	<b>1.101.040.622,76</b>	<b>2.730.533.564,07</b>	<b>1.629.492.941,31</b>

**Tab. n. 54 - Modalità di copertura del disavanzo a preventivo**

MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO PRESUNTO	COPERTURA DEL DISAVANZO PRESUNTO PER ESERCIZIO			
		Esercizio N	Esercizio N+1	Esercizio N+2	Esercizi successivi
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	1.629.492.941,31	1.629.492.941,31			
Disavanzo al 31.12.2014	589.576.232,65	65.508.470,30	65.508.470,30	65.508.470,30	393.050.821,75
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui					
Disavanzo tecnico al 31 dicembre.....					
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL35/2013 (solo per le regioni)	7.547.429.437,10	171.614.352,36			7.375.815.084,74
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente					
<b>Totale</b>	<b>9.766.498.611,06</b>	<b>1.866.615.763,97</b>	<b>65.508.470,30</b>	<b>65.508.470,30</b>	<b>7.768.865.906,49</b>

Fonte: nota integrativa del bilancio di previsione 2017-2019

Analoghe evidenze sono riportate nella Relazione sulla gestione allegata alla proposta di rendiconto generale, relativamente alla quota di disavanzo ripianata nel corso dell'esercizio.

**Tab. n. 55 - Analisi del disavanzo e modalità di copertura a consuntivo**

ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO DEL 2016 APPROVATO (a)	DISAVANZO RENDICONTO 2017 (b)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO 2017 (c) = (a) - (b)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2017 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2017 (e) = (d) - (c)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	1.597.446.388,80	1.054.429.873,36	543.016.515,44	1.597.446.388,80	1.054.429.873,36
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare in quote decennali ai sensi dell'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015 e s.m.i.	589.576.232,65	524.067.762,35	65.508.470,30	65.508.470,30	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui					0,00
Disavanzo tecnico al 31 dicembre.....					0,00
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL35/2013 (solo per le regioni)	7.547.429.437,10	7.375.815.084,74	171.614.352,36	171.614.352,36	0,00
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (solo enti locali)					0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio..... da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera.....					0,00
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente					0,00
<b>Totale</b>	<b>9.734.452.058,55</b>	<b>8.954.312.720,45</b>	<b>780.139.338,10</b>	<b>1.834.569.211,46</b>	<b>1.054.429.873,36</b>
MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO 2017	COPERTURA DEL DISAVANZO PER ESERCIZIO			
		Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizio 2020	Esercizi successivi
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	1.054.429.873,36	1.054.429.873,36			
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare in quote decennali ai sensi dell'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015 e s.m.i.	524.067.762,35	74.866.823,20	74.866.823,20	74.866.823,20	299.467.292,75
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui					
Disavanzo tecnico al 31 dicembre....					
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL35/2013 (solo per le regioni)	7.375.815.084,74				7.375.815.084,74
Disavanzo da ripianare secondo le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL					
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio.....					
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente					
<b>Totale</b>	<b>8.954.312.720,45</b>	<b>1.129.296.696,56</b>	<b>74.866.823,20</b>	<b>74.866.823,20</b>	<b>7.675.282.377,49</b>

Fonte: Relazione sulla gestione allegata alla proposta di rendiconto generale 2017

## **7.6 L'equilibrio del bilancio regionale tra pareggio finanziario e ripiano dei disavanzi pregressi: i disavanzi contabilizzati nel conto del bilancio, il debito latente della perenzione amministrativa libera, l'integrale onere restitutorio da anticipazioni di liquidità**

In chiusura della trattazione dedicata ai disavanzi accertati a carico del bilancio regionale, si ritiene di poter articolare alcune considerazioni di sintesi.

Si è già osservato, in sede di analisi della ridotta manovrabilità della leva fiscale della Regione, il carattere fortemente rigido che connota la finalizzazione della relativa manovra,

ancora condizionata dalla permanenza nel Piano di rientro dal deficit sanitario.

In una prospettiva *de iure condendo*<sup>147</sup> in cui risultino definiti, a livello normativo, presupposti e criteri ai quali ancorare la fuoriuscita dal Piano<sup>148</sup>, grande rilevanza in termini prospettici deve essere attribuita alla circostanza che le entrate tributarie proprie della Regione, con il connesso regime delle aliquote Irpef e IRAP mantenute al livello attuale, rimarrebbe assorbito, per una parte rilevante, dalle quote da destinarsi al ripiano annuale dei disavanzi pregressi sopra analizzati.

Ciò, evidentemente, a scapito di una efficace azione di programmazione regionale di una resa efficiente dei servizi ai cittadini residenti sul territorio (primariamente, in materia di sanità e trasporti), nonché, per quel che riguarda gli interventi rimodulativi in materia di imposizione tributaria pure presenti nei documenti programmatici dell'Ente, a vantaggio delle fasce sociali più deboli e, più in generale, nel contesto dell'adozione di misure incentivanti a vantaggio delle imprese già presenti e operanti.

A tale analisi deve poi affiancarsi quella della ineludibile esigenza della tenuta degli equilibri complessivi del bilancio nell'arco temporale, invero assai ampio (un orizzonte trentennale) entro il quale dovrà realizzarsi il rientro dagli ancor rilevanti disavanzi pregressi, con il connesso obbligo, per l'Ente, del reperimento, in ragione di anno, delle risorse necessarie a finanziare le rate annuali di ammortamento dei relativi prestiti e mutui.

Tutto ciò impatta sulla complessiva, reale sostenibilità dell'indebitamento regionale finalizzato a nuove spese di investimento, risultando per tale via non sufficiente la mera osservanza dei limiti normativi posti alla esposizione debitoria della Regione.

La rilevanza finanziaria dei fenomeni sopra descritti pare, in questo ordine di

---

<sup>147</sup> La tematica dei Piani di rientro presenta molteplici profili di connessione con i principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, co. 3, Cost), leale collaborazione (art. 120, co. 2, Cost), copertura della spesa dello stato (art. 81, co.4, Cost.) ed è strettamente correlata agli articoli 3 e 32 della Costituzione, che sanciscono il diritto alla salute per tutti i cittadini, diritto fondamentale rientrante nelle materie di legislazione concorrente tra i diversi livelli istituzionali 8art. 117,co.3, Cost).

Come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, "(...) *le disposizioni che prevedono accordi fra Stato e regioni per il ripiano dei disavanzi sono finalizzate al contenimento della spesa pubblica e, dunque, sono espressive di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica*", vd. Corte cost., 11 aprile 2011, n. 123.

<sup>148</sup> La disciplina sul Piano di rientro risale, come noto, alle previsioni dell'art. 28, commi 11 e 12, della l. n. 448/1988, successivamente integrata dalle disposizioni dell'art. 1, comma 180, l. n. 311/2004, come modificato dall'art. 4, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, nonché, ancora, dall'art. 1, co. 796, lett. b), l. n. 296/2006, dal successivo art. 2, co. 80 e 95, l. n. 191/2009; dall'art.11, co. 1, D.L. n. 78/2010, conv. dalla l. n. 122/2010.

considerazioni, trascendere e superare anche i limiti intrinseci a una pur imprescindibile verifica di compiuta regolarità della gestione contabile limitata all'esercizio finanziario in esame, spostandosi a considerare, in un contesto dinamico di complessivi equilibri finanziari - e sia pure in parte - gli effetti e gli esiti di una sequenza ultrannuale di gestioni contabili.

Si rappresenta, di seguito, una tabella di sintesi che evidenzia il disavanzo complessivo a carico del bilancio regionale, accertato al termine dell'esercizio finanziario 2017, che il bilancio medesimo dovrà ripianare e finanziare, nell'orizzonte temporale normativamente prescritto per ciascuna tipologia di disavanzo.

**Tab. n. 56 - I disavanzi accertati al 31/12/2017**

**Da conto del bilancio:**

<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>	(A)	<b>-450.019.511,15</b>
Quote accantonate e vincolate di parte corrente e capitale	(B)	8.504.293.209,30
<i>di cui: Fondo Anticipazioni di liquidità</i>	(C)	7.375.815.084,74
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE EFFETTIVO al lordo del Fondo anticipazioni liquidità</b>	<b>D=A-B</b>	<b>-8.954.312.720,45</b>
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE EFFETTIVO al netto del Fondo anticipazioni liquidità</b>	<b>E=D+C</b>	<b>-1.578.497.635,71</b>

**Da conto del patrimonio:**

Disavanzo potenziale derivante da stock di perenzione libera (al netto dell'accantonamento costituito ex art. 60, c.3, D.Lgs. n. 118/2011)	(F)	906.309.425,60
Onere restitutorio per le anticipazioni di liquidità contabilizzate ai sensi dell'art. 1, comma 697, L. n. 208/2015 (Stock di debito d.l. 35/2013 al 31/12/2017 - Fondo anticipazioni di liquidità)	(G)	1.924.465.523,59

<b>DISAVANZO DA CONTO DEL BILANCIO E DA CONTO DEL PATRIMONIO</b>	<b>H=D-F-G</b>	<b>-11.785.087.669,64</b>
<i>di cui stock di debito residuo al 31/12/2017 per le anticipazioni di liquidità contratte nel triennio 2013/2015</i>	(I)	9.300.280.608,33

<b>DISAVANZO DA CONTO DEL BILANCIO E DA CONTO DEL PATRIMONIO al netto dello stock di debito residuo delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013</b>	<b>L=H+I</b>	<b>-2.484.807.061,31</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------	--------------------------

Fonte: elaborazione Corte dei conti –Sezione regionale di controllo – su dati forniti dalla regione Lazio

## 8 IL CONTO DEL TESORIERE

### 8.1 Premessa: il controllo della Sezione sul Conto del tesoriere

Nella ancor oggi vigente disciplina posta dagli articoli 39, 40 e 41 del R.D. 1214/1934, richiamati all'art. 1 del D.L. n. 174/2012, la parificazione del rendiconto (dello Stato) è primariamente finalizzata ad accertare la corrispondenza delle entrate e delle spese in esso riportate con le corrispondenti risultanze esposte nelle leggi di bilancio, verificando, in particolare, *“ se le entrate riscosse e versate ed resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegare ai decreti ministeriali di impegno delle proprie scritture”*.

L'estensione, operata dal richiamato art. 1 del D.L. n. 174/2012, della parificazione al rendiconto regionale impegna, pertanto, la Sezione alla verifica dell'attività svolta dal tesoriere e delle risultanze della sua gestione.

Inoltre, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2 al D.lgs. n. 112/2011, al punto 4, prevede, tra l'altro, che *“se l'imputazione degli incassi e dei pagamenti all'esercizio è stata effettuata correttamente, alla chiusura dell'esercizio finanziario, conclusa l'attività di regolarizzazione dei sospesi ed annullati i titoli ineseguiti, il fondo cassa risultante dalle scritture dell'ente (cd. Fondo contabile o di diritto) coincide con il fondo cassa risultante dalle scritture della banca (cd. Fondo di cassa di fatto) senza che sia necessario procedere ad alcuna riconciliazione”*. E inoltre *“Gli enti allegano al consuntivo una dichiarazione, firmata dal tesoriere/cassiere, che attesta il fondo di cassa effettivo all'inizio dell'esercizio, il totale degli incassi e dei pagamenti effettuato nell'esercizio e l'ammontare del fondo di cassa effettivo al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il consuntivo. Tali importi devono coincidere con le risultanze del consuntivo dell'ente”*.

La concordanza tra il conto del tesoriere e le risultanze di cassa del consuntivo dell'Ente discende dal principio contabile della veridicità delle scritture di bilancio.

Il tesoriere, poi, assume la figura di agente contabile ed è, in ragione di ciò, soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, cui deve rendere il conto giudiziale, previa formale parificazione, per il tramite dell'Amministrazione di appartenenza, che vi provvede entro sessanta giorni dall'approvazione del rendiconto della gestione insieme con la trasmissione del conto del tesoriere<sup>149</sup>.

## 8.2 La concordanza tra le risultanze del rendiconto e le scritture del tesoriere

In sede istruttoria si è proceduto, sia pure limitatamente alle risultanze generali, a verificare la sussistenza dei requisiti di coerenza e corrispondenza tra le risultanze del rendiconto e le scritture del tesoriere.

In particolare, è stato acquisito<sup>150</sup> l'atto determinativo con il quale l'Amministrazione ha proceduto ad effettuare le verifiche di propria competenza, accertando, relativamente all'esercizio 2017, la concordanza tra la giacenza di cassa presso la Tesoreria e quella risultante dalle proprie scritture contabili. Nel dettaglio, il detto Conto, composto dal "*Rendiconto di gestione*", e dal "*Conto del tesoriere*" espone un fondo di cassa, alla chiusura dell'esercizio 2016, pari a euro 567.701.417,00; Entrate totali per euro 24.211.125.479,96, comprensive delle richiamate risultanze di cassa dell'esercizio precedente e delle reversali registrate e incassate dal Tesoriere per euro 23.643.424.062,96; Pagamenti effettuati per euro 23.443.770.712,42, con un avanzo di cassa, alla chiusura dell'esercizio 2017, pari a euro 767.354.767,54.

Coerentemente alle previsioni del succitato paragrafo 4 dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, in allegato al rendiconto trasmesso per le finalità dell'odierna parifica sono stati altresì inoltrati il rendiconto di gestione del tesoriere<sup>151</sup> e i prospetti delle disponibilità liquide (prospetti SIOPE)<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Per la codificazione degli adempimenti propedeutici alla presentazione del conto giudiziale degli agenti contabili vd. l'art. 139 del D.Lgs. 26/08/2016, n. 174 "*Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124*".

<sup>150</sup> Determinazione n. G03687 del 23 marzo 2018.

<sup>151</sup> Cfr. p.4 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 nella parte in cui prevede che "*Gli enti allegano al consuntivo una dichiarazione, firmata dal tesoriere/cassiere, che attesta il fondo di cassa effettivo all'inizio dell'esercizio, il totale degli incassi e dei pagamenti effettuato nell'esercizio e l'ammontare del fondo di cassa effettivo al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il consuntivo. Tali importi devono coincidere con le risultanze del consuntivo dell'ente*".

<sup>152</sup> Cfr. p.4 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 nella parte in cui prevede che "*Per gli enti soggetti alla rilevazione SIOPE, la dichiarazione del tesoriere/cassiere, è costituita dai prospetti delle disponibilità liquide, da allegare ai consuntivi ai sensi dell'articolo 77-quater, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*".

In esito alle verifiche effettuate in sede istruttoria, si evince la concordanza tra le risultanze del rendiconto e le scritture contabili del Tesoriere, osservando altresì come, con l'atto determinativo di approvazione, l'Amministrazione abbia proceduto ad attestare la coincidenza delle risultanze contabili complessive e partitarie tra le contabilità.

Resta fermo che sul detto conto si pronuncerà la competente sezione giurisdizionale, per le finalità di cui agli articoli 137 e ss. del D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 – “*Nuovo codice di giustizia contabile*”.

Nella detta sede istruttoria si è, poi, accertata la corrispondenza del saldo finale di cassa 2016 con il saldo iniziale di cassa 2017, nonché la corrispondenza del totale dei pagamenti e delle riscossioni, in conto competenza e in conto residui, risultanti dal rendiconto di gestione del tesoriere, con le risultanze contabili riportate nella proposta di rendiconto della Giunta regionale.

La tabella successiva dà, infatti, conto, delle dinamiche contabili sopradescritte, evidenziando che la giacenza di cassa al 31 dicembre 2017, pari a euro 767.354.767,54, è stata determinata sommando al fondo cassa iniziale, di euro 567.701.417,00, l'ammontare complessivo delle riscossioni, pari a euro 23.643.424.062,96 e sottraendo l'ammontare complessivo dei pagamenti, per un importo pari a euro 23.443.770.712,42.

Di seguito si dà rappresentazione dei dati sopradescritti:

**Tab. n. 57 - Conto del tesoriere 2017**

(In euro)		
<b>I. - ENTRATA</b>		
<b>Fondo di cassa alla chiusura dell'esercizio 2016</b>		<b>567.701.417,00</b>
Reversali registrate dal Tesoriere:	23.643.424.062,96	
Reversali Incassate:	23.643.424.062,96	
Reversali da incassare/regularizzare:	0,00	
Entrate da regularizzare:	0,00	
<b>TOTALE ENTRATE</b>		<b>24.211.125.479,96</b>
<b>II. - USCITA</b>		
<b>Deficienza di cassa alla chiusura dell'esercizio 2016</b>		<b>0</b>
Mandati registrati dai Tesoriere:	23.443.770.712,42	
Mandati pagati:	23.443.770.712,42	
Mandati da pagare/regularizzare:	00:00	
Uscite da regularizzare:	0,00	
<b>TOTALE USCITE</b>		<b>23.443.770.712,42</b>
<b>Fondi a disposizione dell'Ente per la gestione del bilancio</b>		<b>767.354.767,54</b>

Fonte: dati del Tesoriere regionale

Infine, si riporta il prospetto di concordanza elaborato dall'Istituto tesoriere della Regione tra il saldo di tesoreria al 31 dicembre 2017 e la disponibilità - alla medesima data - presso la Tesoreria centrale<sup>153</sup>.

**Tab. n. 58 - Concordanza tra il Conto di tesoreria e la Contabilità speciale di tesoreria unica**

	(in euro)
<b>Fondo di cassa al 31/12/2017</b>	<b>767.354.767,54</b>
Riscossioni effettuate dal tesoriere e non contabilizzate nella contabilità speciale presso la Tesoreria Provinciale	29.921.968,51
Pagamenti effettuati dal tesoriere e non contabilizzati nella contabilità speciale presso la Tesoreria Provinciale	114.317.497,55
Saldo Bankit gestione sanitaria	525.390.466,16
<b>Disponibilità presso la Tesoreria Centrale al 31/12/2017</b>	<b>326.359.830,42</b>

Fonte: dati forniti dalla regione Lazio

<sup>153</sup> In sede istruttoria la Regione ha avuto modo di precisare che tutte le disponibilità di fine anno sono presso i sotto-conti infruttiferi.

## **9 LA REGOLARITA' DEL PROCEDIMENTO DI SPESA E I DEBITI FUORI BILANCIO**

### **9.1 Premessa sistematica**

Come già in occasione delle precedenti decisioni di parifica sul rendiconto generale della Regione, particolare attenzione è stata riservata in sede istruttoria alla verifica della perdurante ricorrenza di fattispecie debitorie non rivenienti la loro fonte in ordinaria procedura di spesa da parte delle competenti strutture amministrative e, perciò stesso, bisognose di essere ricondotte nell'alveo della legittimità attraverso il formale riconoscimento ad opera del Consiglio regionale<sup>154</sup>.

A fini di inquadramento sistematico della fattispecie, si richiamano le previsioni dell'art. 73 del D.Lgs. n. 118/2011, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 126/2014, che anche per le Regioni ha individuato, con elencazione tassativa, le tipologie di passività suscettibili di riconoscimento, individuate in quelle derivanti da a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti e società dipendenti o controllati dalla Regione; c) ricapitalizzazione, nei limiti consentiti dal Codice civile, delle dette società; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, al contempo disciplinando il procedimento di riconoscimento in capo al Consiglio.

In merito, prima di dar conto di quanto relazionato dall'Amministrazione in sede istruttoria circa gli adempimenti posti in essere a carico del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2016, 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

---

<sup>154</sup> La Sezione si è ampiamente occupata della tematica delle passività fuori bilancio nel contesto dell'attività di verifica sulla destinazione di parte delle risorse acquisite a titolo di anticipazioni di liquidità ex art.1, comma 10bis, D.L. n. 35/2013 anche per il pagamento di passività pregresse che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2012 (cfr. rel. di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto 2014, I vol., pagg. 136-141).

Costituzione.

Giova a tal proposito rammentare anche il paragrafo 5 del “*Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*” di cui all’allegato n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 (“*Impegno di spesa e regole di copertura finanziaria della spesa*”), il quale stabilisce, tra l’altro, che “*Ogni procedimento amministrativo che comporta spesa deve trovare, fin dall’avvio, la relativa attestazione di copertura finanziaria ed essere prenotato nelle scritture contabili dell’esercizio individuato nel provvedimento che ha originato il procedimento di spesa.*”

In tale ordine di considerazioni si ricorda altresì l’essenza del bilancio, quale strumento di natura autorizzatoria della spesa, approvato con legge dal Consiglio regionale, che, proprio attraverso l’approvazione del bilancio, annuale e pluriennale, è posto in grado di esercitare compiutamente le prerogative di Organo di indirizzo politico, perciò stesso vincolando l’attività amministrativa e i correlati poteri di spesa degli Organi amministrativi. Da qui il carattere di eccezionalità dell’istituto dei debiti fuori bilancio, che costituisce una deroga alle ordinarie procedure contabili.

Da qui, anche, la riconosciuta dicotomia illegittimità-illiceità, che ha indotto il legislatore ad evocare, in caso di riconoscimento di debito, il pericolo di danno erariale, dal quale consegue l’obbligo, per l’Amministrazione, di trasmissione dell’atto alla Procura contabile territorialmente competente, normativizzando un orientamento interpretativo della Magistratura contabile già consolidato.

Ad oggi, infatti, vige anche per le Autonomie territoriali il disposto dell’art. 23, c. 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (“*legge finanziaria per il 2003*”), il quale prevede che “*I provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti*”<sup>155</sup>.

Quanto alla nozione di debito fuori bilancio, elaborata dalla giurisprudenza contabile già in epoca antecedente all’entrata in vigore del sistema contabile di cui al decreto legislativo

---

<sup>155</sup> C/Cost. n.64/2005, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 23, c. 5, l. n. 289/2002, in riferimento agli artt. 117 e 97 Cost., ribadendo la piena applicabilità della norma citata anche alle Regioni, in quanto “*espressione di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica*”.

n. 118/2011, se ne può individuare l'essenza in un'obbligazione pecuniaria riferibile all'Ente, ma assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa; obbligazione che, pur rispondendo alle finalità istituzionali dell'Ente ed essendo giuridicamente valida, non risulta perfezionata contabilmente in quanto non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui nasce.

I requisiti generali che il debito deve avere vengono, poi, individuati nella certezza, intesa come effettiva esistenza di un'obbligazione di dare; nella liquidità, che implica che l'importo dell'obbligazione pecuniaria sia determinato o determinabile; infine, nell'esigibilità, che impone che il pagamento non sia sottoposto a termine o condizione.

E', pertanto, da ricondursi al concetto di "*sopravvenienza passiva*", trattandosi di un debito sorto al di fuori dell'impegno di spesa ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui si manifesta.

Se questa ne è la nozione, va anche riferito che l'ordinamento contabile ed amministrativo ha sempre contenuto norme volte ad impedire il costituirsi di posizioni debitorie nei confronti di terzi al di fuori della gestione del bilancio.

Nell'attuale sistema normativo ciò è diretta conseguenza dei principi di universalità, veridicità ed attendibilità del bilancio, nonché del principio dell'obbligo di copertura finanziaria dei procedimenti di spesa, posto a garanzia degli equilibri di bilancio e riveniente la sua fonte già nel dettato dell'art. 81, comma 4, della Costituzione. L'evoluzione normativa, sancendo il passaggio ad una concezione "fisiologica" dei debiti fuori bilancio, ha poi portato all'enucleazione di talune tipologie di debiti fuori bilancio per i quali era previsto un ordinario riconoscimento di legittimità ed il conseguente ripiano, secondo una elencazione avente carattere tassativo che è poi stata ripresa nella formulazione dell'attuale art. 73 del D.Lgs. 118/2011, lett. a), b), c), d) ed e).

Una lettura sistematica e unitaria della classificazione contenuta nella richiamata elencazione può essere svolta non con riferimento alla comunanza di caratteristiche proprie delle fattispecie debitorie, quanto, piuttosto, con riferimento alle circostanze dal legislatore ritenute idonee a consentire la riconoscibilità dei debiti.

L'elemento unificante di tali fattispecie consiste nel fatto che il debito viene ad esistenza al di fuori ed indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'Ente.

Mentre, per contro, la natura del debito non è affatto omogenea.

In particolare, quella propria dei debiti derivanti da sentenza esecutiva si distingue nettamente da tutte le altre per il fatto che il debito si impone “*ex se*”, in virtù della forza imperativa del provvedimento giudiziale e indipendentemente dal riconoscimento della sua legittimità, che è implicita nella fonte dalla quale il provvedimento promana.

Al riguardo, la Sezione ribadisce quanto già affermato da questa Corte dei conti in merito alla diversa natura dell'atto di riconoscimento assunto mediante la delibera consiliare, natura meramente ricognitiva nell'ipotesi del riconoscimento di debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva di condanna, ed altresì autorizzativa con riguardo alle altre tipologie di debiti fuori bilancio riconoscibili<sup>156</sup>. In tale ipotesi l'attivazione della procedura consiliare permane, ma tuttavia assistita dalla sola funzione di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

In tal senso è da valorizzare anche la considerazione del diverso impatto che il debito può esplicare sul bilancio a seconda che lo stesso trovi o meno copertura finanziaria in un impegno di spesa assunto precedentemente, nella previsione di una sua possibile o probabile insorgenza.

In ossequio al principio di prudenza, perciò, 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<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Per un richiamo a tale indirizzo ermeneutico, elaborato dalla giurisprudenza contabile con riferimento all'ordinamento degli EELL, vd. . Corte dei conti, SSRR per la reg. siciliana in sede consultiva, delib. n. 2/2005, nonché sez. reg.le di controllo per il Friuli Venezia Giulia, delib. n./ 6/2005.

<sup>157</sup> Si rileva che, come da prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, su cui vd. *supra*, par. 5.5.6 della presente Parte II, la Regione ha costituito, a valere sulle risorse del bilancio per l'esercizio finanziario 2016, un Fondo di accantonamento, denominato “Altri accantonamenti”, con carattere di residualità, destinato a fornire copertura alle fattispecie debitorie di cui è oggetto.

Altro carattere pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza contabile alla elencazione tipologica dei debiti fuori bilancio è quello della tassatività, che, oltre ad essere corollario del generale principio di legalità dell'azione amministrativa, è strettamente correlato al carattere indisponibile dell'interesse, di natura pubblicistica, ad essa sotteso e volto ad assicurare una gestione del bilancio improntata ai principi di universalità, unicità, veridicità ed attendibilità del bilancio, nonché alla necessaria copertura dei procedimenti di spesa, principi tutti che, prima ancora che dalle norme ordinarie, discendono dall'art. 81 Cost<sup>158</sup>.

Quanto, in ultimo, alle caratteristiche delle fattispecie debitorie riferibili alla tipologia di cui alla lettera e), possono richiamarsi anche qui gli indirizzi formulati in sede giurisprudenziale (sia pure con riferimento al dettato dell'articolo 194 del D.Lgs. n. 267/2000), che hanno ritenuto sanabili i debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, relativi a spese assunte in violazione delle norme giuscontabili, limitatamente alla parte di cui siano accertati e dimostrati l'utilità e l'arricchimento che ne abbia tratto l'Ente.

Si tratta, in sostanza, della trasposizione nell'ordinamento contabile della fattispecie dell'arricchimento senza causa da parte di una P.A., riconducibile alla figura della generale azione di arricchimento codificata all'articolo 2041 C.C., cui pure l'arricchimento della P.A. deve ricondursi.

Per quel che qui interessa, deve sussistere il carattere della corrispettività tra la prestazione di fatto, ovvero "*sine causa*" eseguita a vantaggio dell'Ente, a sua volta determinativa del sorgere del credito a favore dell'esecutore della prestazione medesima, e dell'*utilitas* e arricchimento per l'Amministrazione, con il connesso obbligo di pagamento al terzo esecutore-creditore.

Tanto ricostruito in chiave sistematica, in sede istruttoria si è, pertanto, proceduto a verificare la conformità al contesto ordinamentale sopra richiamato degli atti procedurali con i quali l'Amministrazione ha iterato la procedura finalizzata alla presentazione al

---

<sup>158</sup> Vd. in tal senso, seppur con riferimento all'ordinamento contabile degli EELL Sez. reg.le controllo Emilia Romagna delib. n.20/2007/G, nonché, in particolare per la tassatività dell'elencazione ex art. 194 T.U.E.L. Sez. reg.le controllo Basilicata delib. n. 15/2007.

Consiglio regionale delle fattispecie debitorie, riferibili all'esercizio finanziario 2016, riconducibili alle tipologie di cui alla elencazione tassativa del citato articolo 73 del D.Lgs. n. 118/2011.

## **9.2 Il procedimento posto in essere dall'Amministrazione ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi all'esercizio finanziario 2017**

Elementi conoscitivi sono stati acquisiti in sede istruttoria in merito all'*iter* preordinato alla regolarizzazione delle eventuali passività rispetto alle quali le competenti Direzioni generali hanno omesso l'osservanza delle fasi del procedimento giuscontabile a ciò normativamente preordinato.

Questi i dati e le informazioni apprese.

Con circolare del Segretariato generale dell'8 maggio u.s. è stata diramata a tutte le Direzioni/Agenzie regionali apposita direttiva volta a ricognire le eventuali posizioni debitorie "*fuori bilancio*" alla data del 31 dicembre 2017. Dalle risultanze emerse dalla richiamata attività ricognitiva, che l'Amministrazione attesta essere ancora in corso, anche se "*di imminente definizione*", l'importo complessivo dei debiti fuori bilancio da riconoscere in riferimento all'esercizio contabile 2017 si attesta a circa 1,7 milioni di euro.

L'Amministrazione fa presente che con legge regionale n.8 del 27 luglio 2017, n. 8 (riferita ai debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73, comma 1, lettera e) del D.Lgs. n. 118/2011 e con la proposta di legge regionale 10 aprile 2017, n. 376 (riferita ai debiti fuori bilancio di cui all'art. 73, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n. 118/2011), sono stati riconosciuti, rispettivamente, euro 14.989.563,71 ed euro 19.634.764,73, per un importo complessivo di euro 34.624.328,44.

## **9.3 Valutazioni della Sezione**

Si rileva preliminarmente il disallineamento temporale del procedimento di regolarizzazione delle passività fuori bilancio rispetto all'esercizio di riferimento.

Tale notazione deve riferirsi alla prassi seguita dall'Amministrazione, e riscontrata dalla Sezione anche in occasione delle precedenti verifiche condotte contestualmente ai giudizi di parifica già definiti.

Ciò comporta un conseguente disallineamento contabile e finanziario incidente sui bilanci.

Inoltre, non appare univoco il dato relativo al corretto reperimento della provvista finanziaria necessaria ad assicurare copertura alle passività in corso di riconoscimento rispetto agli accantonamenti prudenziali tipizzati dal corpus normativo del D.Lgs. n. 118/2011 in quanto destinati a tali finalità (id est, il Fondo rischi e oneri per passività potenziali).

A riguardo, si richiama la necessità di effettuare un idoneo e congruo preventivo accantonamento per passività potenziali, istituendo appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio, provvedendo altresì, in sede di approvazione del rendiconto, a identificare e valutare le passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che ne permettano la copertura. Da qui discende l'obbligo, da parte dell'Amministrazione, di prevedere nell'apposito Fondo "*rischi ed oneri*" la necessaria copertura per le spese che possano derivare dal contenzioso in essere, in uno all'osservanza del canone di diligenza nel seguirne e monitorarne l'evoluzione.

Non sfugge a tal proposito il richiamo ad un preciso onere di qualificata diligenza che deve ritenersi rimesso al ruolo dell'Avvocatura regionale, tra le cui funzioni, in ragione dell'elevata qualificazione professionale necessariamente connessa alla rilevanza, ponderosità e caratterizzazione tecnica del contenzioso regionale, non può non ritenersi ordinariamente rientrare quella della cura dell'andamento delle liti in essere.

Di ciò dovrà tenere debito conto l'Amministrazione, anche in sede di valutazione dei risultati conseguiti, in relazione agli obiettivi assegnati nei relativi conferimenti di incarichi dirigenziali, e comunque nell'ottica più generale della valutazione della produttività collettiva e individuale dei propri dipendenti.

In merito alla tipologia di debiti fuori bilancio ascrivibili alla lett. e) del citato art. 73

(acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa), si richiama l'indirizzo consolidato secondo cui *“L’atto di riconoscimento di debito non può considerarsi uno strumento mediante il quale in palese violazione delle leggi di contabilità pubblica, l’Amministrazione possa porre in essere ed eseguire un negozio giuridico senza le debite forme, garanzie e controlli<sup>159</sup>”*, al contempo richiamandosi anche l’orientamento secondo il quale l’istituto del riconoscimento del debito *“non può essere adoperato come strumento ricorrente e sistematico<sup>160</sup>”*.

Anche con riferimento a tali fattispecie debitorie si ritiene pertinente richiamare il principio di effettività della programmazione gestionale, che deve necessariamente e coerentemente estendersi fino a comprendere la pianificazione della spesa da parte di tutti i responsabili dei servizi fin dall’adozione della relativa determina.

Convergente con tale principio si configura quello di una compiuta ed efficace organizzazione del sistema dei controlli interni, che dovrà risultare idoneo a consentire la misurazione e la valutazione dei risultati conseguiti dai singoli responsabili dei centri di costo, in una trama complessiva che valorizzi il perseguimento degli obiettivi di produttività, individuale e collettiva, delle risorse umane e del ruolo della dirigenza, alla cui sfera di responsabilità, amministrativa e gestionale, è rimessa l’attuazione in concreto degli obiettivi strategici individuati dagli Organi di indirizzo politico.

---

<sup>159</sup> Cfr. già Cdc, sez. c.le legitt., I e II coll. integrati, delib. n. 1/2007/P.

<sup>160</sup> Cdc, sez. c.le controllo legitt. n. 3/2010/P e ivi Cdc, sez. controllo legitt. n. 123/1995.



**PARTE TERZA**  
**GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA**

# 1 IL PAREGGIO DI BILANCIO E I PATTI DI SOLIDARIETA' REGIONALI

## 1.1 Il principio del pareggio di bilancio e la legge rinforzata n. 243/2012

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 sull'“*Introduzione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione*” è intervenuta nell'ambito dell'articolato processo di revisione delle regole e delle procedure statali di bilancio e di contabilità pubblica, anche ai fini dell'adeguamento al complesso di misure adottate a livello europeo per il maggior coordinamento dei Paesi dell'Unione, la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici, la più stringente applicazione del Patto di stabilità e crescita e l'introduzione di requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali<sup>161</sup>.

Con tale riforma, inoltre, ha trovato riconoscimento a livello costituzionale il principio di salvaguardia degli equilibri di bilancio, già posto dalla legislazione ordinaria di settore<sup>162</sup>, che risulta oggi declinato anche come esplicazione del principio del buon andamento dell'azione amministrativa<sup>163</sup>.

In coerenza con i criteri contabili assunti in sede europea e ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ivi stabiliti, l'ambito di riferimento delle nuove norme-quadro in materia di contabilità è stato esteso al complesso delle Amministrazioni pubbliche, chiamata a concorrere “*al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea*”<sup>164</sup>.

In stretta sequenza con la riforma costituzionale la legge “rinforzata” 24 dicembre 2012, n. 243, recante “*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi*

---

<sup>161</sup> Le disposizioni europee sono contenute nel c.d. *Six pack*, che si compone della Direttiva 2011/85/UE e dei Regolamenti nn. 1173,1174,1175 e 1177 del 2011 e nel *Two Pack*.

<sup>162</sup> Cfr. art. 40 D.Lgs. n. 118/2011.

<sup>163</sup> L'art. 97, comma 1, della Costituzione, nel testo in vigore dal 2014, dispone che “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*”. Parallelamente, l'art. 119, comma 1, nella nuova formulazione stabilisce che “*I comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni 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*”.

<sup>164</sup> Cfr. art. 1, comma 1, legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dalla legge 7 aprile 2011, n. 39.

dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”, è intervenuta a introdurre nell'ordinamento interno le relative norme attuative.

Le previsioni recate dalla citata legge n. 243 risultano, pertanto, correlate a compiuti precetti normativi vigenti nell'ordinamento europeo per tutti i Paesi dell'Unione, integrando una dimensione di “*diritto positivo di sostanza costituzionale*” posto sia dalle Istituzioni dell'Unione, sia dai singoli Paesi membri, questi ultimi con appositi Trattati.

Da qui la conseguenza della necessaria verifica di conformità della legge *de qua* non solo ai contenuti per essa prescritti dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/2012, ma anche al sistema di norme europee vigenti in tema di *governance* economica, che la stessa fonte costituzionale ha attuato e che non può contraddire, avendo l'Italia prescelto la via della revisione costituzionale come recepimento delle norme esterne sulla medesima.

Ne deriva che le disposizioni della legge n. 243 sono legittime non solo se esprimono la speciale competenza ascrivibile alla tipologia di fonte legislativa che le è propria (profilo che rileva nell'ambito ed entro i confini del diritto costituzionale interno), ma anche se non derogano alle fonti europee vigenti in materia.

## 1.2 L'obiettivo del pareggio di bilancio nell'esercizio finanziario 2017<sup>165</sup>

Nelle more della piena attuazione dell'articolo 9 della citata legge n. 243/2012, per

---

<sup>165</sup> Di seguito si riporta un *excursus* relativo all'evoluzione normativa degli obiettivi di finanza pubblica per le Autonomie territoriali a partire dall'introduzione della disciplina sul pareggio finanziario di cui alla legge rinforzata n. 243/2012.

Come noto, fino a tutto il 2014, il concorso delle Autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica veniva assicurato attraverso l'applicazione della disciplina in materia di patto di stabilità interno, i cui obiettivi programmatici venivano fissati, annualmente, dal legislatore statale, in sede di adozione della disciplina sulla manovra di bilancio (legge finanziaria, poi divenuta legge di stabilità e ora legge di bilancio). Il rispetto dei detti obiettivi veniva fatto discendere dalla verifica che le risultanze finali della spesa, soggetta ai limiti fissati in seno alla medesima disciplina, fossero inferiori o uguali agli obiettivi programmatici che, pertanto, costituivano dei meri “*tetti di spesa*”, per ciò stesso indifferenti alla *performance* delle entrate del bilancio regionale.

Il monitoraggio della spesa avveniva trimestralmente mediante comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, I.G.E.P.A., mentre la certificazione finale (da trasmettersi entro il 31 marzo dell'anno successivo) doveva attestare il rispetto di tutti gli obiettivi programmatici, pena l'applicazione del regime sanzionatorio normativamente previsto.

Sino all'anno 2012, la normativa in materia di patto di stabilità interno prevedeva per le Regioni a statuto ordinario il contemporaneo rispetto di due obiettivi programmatici: obiettivo di cassa e obiettivo di competenza, che fissavano una soglia massima, rispettivamente, per i pagamenti e per gli impegni, indipendentemente dalle entrate accertate e incassate.

Nell'anno 2013, in luogo dei due citati obiettivi programmatici, sono stati previsti un obiettivo di competenza finanziaria (identico all'obiettivo di competenza degli anni precedenti) e un obiettivo definito di “*competenza eurocompatibile*” che monitorava le seguenti spese:

- a) impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- b) pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;

l'anno 2017 le regole per il raggiungimento degli equilibri di finanza pubblica sono stabilite dall'art. 1, commi da 463 a 484, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*"Bilancio di previsione*

- 
- c) pagamenti in conto capitale, escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

Tuttavia, per l'anno 2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 450-bis, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante: *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)"*, veniva previsto per le Regioni in sperimentazione ai sensi dell'articolo 36 del D.Lgs. n. 118/2011, (tra cui la regione Lazio), ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, l'esclusivo riferimento all'obiettivo di competenza eurocompatibile.

Il 2014, per le Regioni a statuto ordinario, è stato l'ultimo anno di assoggettamento alla disciplina del patto di stabilità interno, le cui disposizioni risultano fissate all'articolo 1, commi 496 e seguenti, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante: *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)"*. Tale norma ha, infatti previsto, per tutte le Regioni a statuto ordinario, che il concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica viene assicurato avendo come esclusivo riferimento l'obiettivo di competenza eurocompatibile, come sopra definito.

Con la citata legge n. 243/2012 è stato introdotto un nuovo regime normativo in materia di concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica, con la sostituzione, in luogo dei preesistenti *"tetti di spesa"*, di saldi non negativi, in termini di competenza e cassa, con i quali, viceversa, si tiene conto sia delle risultanze finali della spesa, che delle entrate.

Precisamente, l'articolo 9, comma 1, della citata legge prevede che *"(...) i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:*

- a) *un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;*
- b) *un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.*

Si ritiene utile ricordare che l'articolo 9 della legge n. 243/2012, in materia di pareggio di bilancio, fissava il *dies a quo* della richiamata normativa al 1° gennaio 2016.

Accogliendo gli orientamenti *medio tempore* emersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il detto regime normativo ha trovato applicazione già a far data dal 1 gennaio 2015<sup>165</sup>.

Con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante: *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)"*, all'articolo 1, commi 463 e seguenti, per le sole Regioni a statuto ordinario, è stata prevista la disciplina ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica per l'anno 2015. Con l'articolo 1, comma 463<sup>165</sup>, della citata legge di stabilità è stato disposto che i saldi di competenza e cassa debbano essere rispettati per il 2015 in sede di rendiconto, mentre solo a decorrere dal 2016 è stato introdotto l'obiettivo del pareggio anche in sede di predisposizione dei bilanci preventivi.

Inoltre, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al predetto comma 463, al successivo comma 464 è previsto che: *"Ai fini dell'applicazione del comma 463 del presente articolo, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. (...) Ai fini dei saldi di cui al comma 463 del presente articolo, rilevano:*

- a) *in termini di cassa, l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate contabilmente al medesimo esercizio;*
- b) *in termini di competenza, gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità;*
- c) *in termini di competenza, il saldo tra il fondo pluriennale di entrata e di spesa, escluso l'esercizio 2015, per il quale si fa riferimento al comma 465;*
- d) *in termini di cassa, il saldo tra il fondo di cassa della gestione sanitaria accentrata al 1° gennaio e il medesimo fondo di cassa al 31 dicembre."*

La legge n. 190/2014 ha poi introdotto ulteriori controlli in materia di saldi di cassa, oltre a quelli già previsti dalla legge rinforzata n. 243/2012. Infatti, oltre ai quattro saldi<sup>165</sup> già previsti dall'articolo 9, comma 1, della legge n. 243/2012, con l'articolo 1, comma 470<sup>165</sup>, della legge n. 190/2014, sono stati aggiunti due ulteriori saldi di cassa, al fine di monitorare la cassa della gestione sanitaria accentrata. In particolare, i due saldi di cassa (saldo corrente e saldo entrate finali/spese finali), sono stati scissi in quattro saldi, di cui due (saldo corrente e saldo entrate finali/spese finali) riguardanti la cassa della gestione ordinaria e altri due (saldo corrente e saldo entrate finali/spese finali) riguardanti la cassa della gestione sanitaria accentrata.

Gli aspetti di problematicità per le Regioni nel conseguimento dei quattro saldi previsti dalla legge n. 243/2012 (poi estesi a sei con la legge n. 190/2014) sono stati affrontati in sede di disciplina statale di pareggio di bilancio dettata per l'anno 2016.

La legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante: *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"*, rinviando, di fatto, l'entrata a regime dell'articolo 9, della legge n. 243/2012, ha previsto per tutti gli enti territoriali, per l'anno 2016, il concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica con il rispetto di un unico saldo di competenza non negativo tra entrate finali e spese finali.

Tale disciplina è stata altresì recepita dalla successiva legge 12 agosto 2016, n. 164, recante *"Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali"*, che ha portato a regime la disciplina introdotta dalla legge n. 208/2015 e valevole per il solo anno 2016.

Infine, l'articolo 9, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, come convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 190, recante: *"Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"*, ha previsto, per il solo anno 2016, il rispetto del pareggio di bilancio solo in sede di rendiconto.

dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019”). In particolare, l'articolo 1, commi 466, 467 e 468, della legge n. 232/2016, prevede che:

*“466. A decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.*

*467. Le risorse accantonate nel fondo pluriennale di spesa dell'esercizio 2015 in applicazione del paragrafo 5.4 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per finanziare le spese contenute nei quadri economici relative a investimenti per lavori pubblici e quelle per procedure di affidamento già attivate, se non utilizzate possono essere conservate nel fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2016 purché riguardanti opere per le quali l'ente abbia già avviato le procedure per la scelta del contraente fatte salve dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 o disponga del progetto esecutivo degli investimenti redatto e validato in conformità alla vigente normativa, completo del cronoprogramma di spesa e a condizione che il bilancio di previsione 2017-2019 sia approvato entro il 31 gennaio 2017. Tali risorse confluiscono nel risultato di amministrazione se entro l'esercizio 2017 non sono assunti i relativi impegni di spesa.*

*468. Al fine di garantire l'equilibrio di cui al comma 466 del presente articolo, nella fase di previsione, in attuazione del comma 1 dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al bilancio di previsione è allegato il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo di cui al citato comma 466, previsto nell'allegato n. 9 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, vigente alla*

*data dell'approvazione di tale documento contabile. A tal fine, il prospetto allegato al bilancio di previsione non considera gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione. Il prospetto è aggiornato dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato a seguito di successivi interventi normativi volti a modificare le regole vigenti di riferimento, dandone comunicazione alla Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali. Entro sessanta giorni dall'aggiornamento, il Consiglio approva le necessarie variazioni al bilancio di previsione.”.*

Alla luce della normativa soprariportata, dunque, per l'anno 2017 il rispetto degli equilibri di finanza pubblica è raggiunto mediante il conseguimento, in sede di rendiconto, di un unico saldo non negativo in termini di competenza, dato dalla differenza tra entrate finali e spese finali. Precisamente, il saldo di competenza di cui trattasi è dato dal differenziale tra le entrate dei primi cinque titoli (entrate finali), detratta la spesa corrente, la spesa in conto capitale e le spese per incremento delle attività finanziarie (ossia la spesa finale costituita dai primi tre titoli delle uscite).

### **1.2.1 Il monitoraggio e la certificazione del pareggio di bilancio**

Ai fini del monitoraggio e della certificazione finale del pareggio di bilancio 2017, l'art. 1, commi 469 e 470, della citata legge n. 232/2016, prevede che:

*“469. Per il monitoraggio degli adempimenti relativi a quanto disposto dai commi da 463 a 484 e per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, gli enti di cui al comma 465 trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato 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.*

*470. Ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, ciascun ente è tenuto a inviare, utilizzando il sistema web, appositamente previsto nel sito «<http://pareggiobilancio.mef.gov.it>»,*

*entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente, ai sensi dell'articolo 24 del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, 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 ai sensi dell'articolo 45, comma 1, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio. Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro il successivo 30 maggio e attesti il conseguimento dell'obiettivo di saldo di cui al comma 466, si applicano, nei dodici mesi successivi al ritardato invio, le sole disposizioni di cui al comma 475, lettera e), limitatamente alle assunzioni di personale a tempo indeterminato.”.*

Il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze previsto dal citato art. 1, comma 469, della legge n. 232/2016, è stato approvato il 17 luglio 2017 ed ha fissato tempi e modalità per il monitoraggio e la certificazione finale del pareggio di bilancio per l'anno 2017. In attuazione al predetto D.M la Regione ha proceduto a trasmettere al competente Ministero i monitoraggi trimestrali entro i termini previsti.

Sulla base delle risultanze del monitoraggio al 4° trimestre 2017, nonché della successiva certificazione finale trasmessa nei termini normativamente prescritti, la Regione Lazio ha rispettato il pareggio di bilancio per l'esercizio finanziario 2017, avendo conseguito un saldo positivo di competenza tra il saldo tra entrate e spese finali nette e l'obiettivo di saldo, pari a 130.774 migliaia di euro.

Di seguito si espone il prospetto con le relative evidenze:

**Tab. n. 59 - Prospetto del monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2017**

Allegato A - Modello ISF/17

SALDO DI BILANCIO 2017 (Art. 1, comma 463 e seguenti, della legge n. 232/2016)				
REGIONI E PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO				
MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER L'ANNO 2017				
REGIONE LAZIO				
(importi in migliaia di euro)				
EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (ART. 1, comma 469, Legge di stabilità 2017)	PREVISIONI DI COMPETENZA 2017	ACCERTAMENTI/I MPEGNI A TUTTO IL 31 Dicembre 2017	CASSA A TUTTO IL 2017 (facoltativo)(5)	
A1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	228.674	228.674	
A2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	449.298	449.298	
A3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	(+)			
A4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto 2016	(-)		63.775	
<b>A) Fondo pluriennale vincolato di entrata (A1 + A2 + A3 - A4)</b>	(+)	677.972	614.197	
<b>B) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	(+)	14.375.382	14.027.429	13.988.340
<b>C) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica</b> <i>C1) di cui entrate correnti riversate nel 2017 alle regioni a seguito della chiusura delle contabilità speciali in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 (art. 9-ter DL 9/2017)</i>	(+)	1.377.731	1.228.791	970.782
<b>D) Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>	(+)	388.547	239.157	238.184
<b>E) Titolo 4 - Entrate in c/capitale</b> <i>E1) di cui entrate in c/capitale riversate nel 2017 alle regioni a seguito della chiusura delle contabilità speciali in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 (art. 9-ter DL 9/2017)</i>	(+)	856.865	178.447	124.753
<b>F) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie</b>	(+)	338.584	316.187	207.321
G1) Spazi acquisiti con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi e aggiuntivi (commi 495 e 495-bis, L. 232/2016)		58.517	58.517	
G2) Spazi previsti dal comma 502 L. 232/2016		0	0	
G3) Spazi acquisiti con il patto di solidarietà nazionale orizzontale (art. 4 DPCM 21/2017)		0	0	
G4) Spazi acquisiti con le intese regionali (all'art. 2, DPCM 21/2017)		0	0	
<b>G) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI (G1 + G2 + G3 + G4) (1)</b>	(+)	58.517	58.517	
H1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	15.982.489	14.930.084	15.050.327
H2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	(+)	185.287	185.287	
H3) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente	(-)	9.326		
H4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	(-)	20.000		
H5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) (2)	(-)	506.412		
<b>H) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (H=H1+H2-H3-H4-H5)</b> <i>H6) di cui spese correnti a valere degli accertamenti 2017 derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 (art. 9-ter DL 9/2017)</i>	(-)	15.632.038	15.115.371	15.050.327
I1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	1.676.107	522.105	512.680
I2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	542.541	542.541	
I3) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale	(-)			
I4) Altri accantonamenti in c/capitale (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) (3)	(-)	452.041		
<b>I) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4)</b> <i>I5) di cui per investimenti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2017 a valere degli spazi di cui ai commi 495 e 495-bis L. 232/2016(3)</i>	(-)	1.766.607	1.064.646	512.680
		23.009	23.009	15.769

16) di cui per investimenti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2018-2021 (FPV c/cap. di spesa 2017 al netto del debito) a valere degli spazi di cui ai commi 495 e 495-bis L. 232/2016		35.508	35.508	
17) di cui per investimenti a valere degli spazi di cui al comma 502 L. 232/2016 (3)				
18) di cui FPV c/cap. al netto del debito a valere degli spazi di cui al comma 502 L. 232/2016				
19) di cui per investimenti nuovi e aggiuntivi di cui al comma 140-bis L. 232/2016		15.498	15.498	12.365
110) di cui per investimenti a valere degli spazi acquisiti con le intese regionali e i patti di solidarietà orizzontali (3)				
111) di cui FPV c/cap. al netto del debito a valere degli spazi acquisiti con le intese regionali e i patti di solidarietà orizzontali				
112) Totale investimenti effettuati a valere degli spazi acquisiti o in attuazione di obblighi di legge		74.015	74.015	28.134
113) di cui spese in capitale a valere degli accertamenti 2017 derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 (art. 9-ter DL 9/1/2017)				
L1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	172.364	83.889	84.656
L2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	(+)			
<b>L) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria (L=L1 + L2)</b>	(-)	172.364	83.889	84.656
<b>J) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)</b>	(+)			0
<b>M) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI (1)</b>	(-)	37.000	37.000	
<i>riquadro da compilare solo per il quarto trimestre 2017:</i>				
N1) Spazi acquisiti con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi e aggiuntivi (commi 495 e 495-bis, L. 232/2016) non utilizzati per investimenti esigibili nel 2017	(+)		0	
N2) Spazi acquisiti con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi e aggiuntivi (commi 495 e 495-bis, L. 232/2016), non utilizzati per investimenti esigibili negli esercizi 2018-2012- FPV di spesa (5)	(+)		0	
N3) Spazi previsti dal comma 502 L. 232/2016 e non utilizzati	(+)		0	
N4) Spazi acquisiti con il patto di solidarietà nazionale orizzontale e con le intese regionali e non utilizzati	(+)		0	
<b>N) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI (N=N1+N2+N3+N4)</b>	(-)		0	
<b>O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (O=A+B+C+D+E+F+G+H-I-L+J-M-N)</b>		465.589	361.819	-118.283
<b>P) OBIETTIVO DI SALDO (6)</b>		231.045	231.045	
<b>Q) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (Q=O-P) (7)</b>		234.544	130.774	-118.283

**Note**

1) Gli importi riguardanti gli spazi finanziari acquisiti o ceduti attraverso i patti regionalizzati e nazionali sono inseriti automaticamente dall'applicativo web del pareggio, sia nella prima che nella seconda colonna, sulla base delle informazioni del modello 50B/17.

2) I fondi di riserva e i fondi speciali non sono destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

3) Nella prima colonna, le voci 15, 17 e 110 sono valorizzate al netto del fondo pluriennale vincolato. Nella seconda colonna le voci 15, 17 e 110 sono valorizzate indicando gli impegni registrati a valere degli spazi acquisiti. L'ammontare degli investimenti, sommato alle relative quote del fondo pluriennale vincolato, non può essere superiore ai correlati spazi acquisiti.

4) La trasmissione dei dati di cassa a tutto dicembre 2017, effettuata in occasione del monitoraggio del 4° trimestre 2017, è facoltativa ai sensi dell'articolo 1, comma 479, lettera a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232

5) In caso di mancato utilizzo, per gli spazi acquisiti nel 2017 ai sensi dei commi 495 e 495-bis della legge 11 dicembre 2016, n. 232, destinati a investimenti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2018-2022, non è prevista l'applicazione della sanzione di cui al comma 475 della medesima legge.

6) L'obiettivo P è inserito automaticamente dall'applicativo web. Con riferimento al monitoraggio al 31 dicembre 2017, l'obiettivo di competenza è incrementato dell'ammontare degli investimenti di cui all'art. 1, comma 140-bis, non effettuati e della differenza tra le risorse accertate nel 2017 riversate alle regioni a seguito della chiusura delle contabilità speciali in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, e i correlati impegni dell'esercizio 2017. L'obiettivo in termini di cassa è sempre pari a 0.

7) L'ente è in equilibrio di bilancio se la differenza tra il saldo conseguito e l'obiettivo è pari a 0 o positivo.

La tabella sottostante riproduce il prospetto trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che conferma il rispetto, da parte della Regione, degli obiettivi di competenza finanziaria ma non del saldo di cassa.

**Tab. n. 60 - Verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2017**

Risultati 2017	Competenza	Cassa (facoltativo)
Fondo pluriennale vincolato di entrata	614.197	
Entrate finali	15.990.011	15.529.380
Totale spazi finanziari acquisiti	58.517	
Spese finali	16.263.906	15.647.663
Totale spazi finanziari ceduti	37.000	
Spazi acquisiti non utilizzati	0	
Saldo tra entrate e spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	361.819	-118.283
<b>Obiettivo di saldo</b>	<b>231.045</b>	
<b>Differenza tra il Saldo entrate e spese finali nette e Obiettivo</b>	<b>130.774</b>	-118.283

A fronte di un obiettivo di saldo concordato in sede di Conferenza Stato-Regioni fissato per il Lazio in 231.045 migliaia di euro, la gestione dell'esercizio 2017 ha registrato un saldo netto di competenza tra entrate e spese finali di 361.819 migliaia di euro, con una differenza positiva di 130.774 migliaia di euro, inferiore all'1% delle entrate finali che sono complessivamente pari a 15.990.011 migliaia di euro.

Si rileva che la Regione ha ceduto nel 2017 spazi finanziari agli Enti locali per un ammontare pari a 37.000.000, rilevanti ai fini delle disposizioni dettate dalle norme di finanza pubblica in materia di misure premianti.

L'art. 9, comma 4, della legge n. 243/2012 e successive modifiche, prevede che *“con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo. La legge di cui al periodo precedente si attiene ai seguenti principi: a) proporzionalità fra premi e sanzioni; b) proporzionalità fra sanzioni e violazioni; c) destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi)”*.

Conseguentemente, in attuazione delle disposizioni di cui al precedente art. 9, comma 4, della legge n. 243/2012 e successive modifiche, l'art. 1, comma 479, lettera c), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di stabilità 2017), prevede che *“per le regioni e le città metropolitane che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, può essere innalzata del 10 per cento della spesa sostenibile ai sensi del predetto comma 28”*.

Il saldo di competenza così conseguito dalla Regione, che, comunque, nell'annualità considerata ha ceduto spazi finanziari agli Enti locali, mantiene un margine rispetto al saldo obiettivo maggiore rispetto a quello registrato nel 2016 (che si attestava in 94.797 migliaia di euro).

Al riguardo la Sezione, prendendo atto del descritto *overshooting*, raccomanda nuovamente all'Amministrazione, per il futuro, una attenta programmazione finanziaria che consenta di impiegare tutte le risorse consentite dal rispetto dei vincoli di finanza pubblica, tenuto altresì conto della circostanza per la quale l'attuale normativa non consente l'utilizzo degli avanzi prodotti dalle precedenti gestioni.

Con riguardo alle risultanze del saldo di cassa, ferma la relativa non rilevanza in virtù della normativa sugli obiettivi di finanza pubblica applicabile *ratione temporis* alla gestione 2017, la Sezione si riserva di monitorarne gli andamenti, stante l'importante significatività delle relative risultanze nella considerazione degli equilibri complessivi del bilancio regionale.

## **1.3 I Patti regionalizzati di solidarietà**

### **1.3.1 Premessa sistematica**

Pare utile premettere che, a partire dall'esercizio 2009, è stata affiancata alla disciplina statale in materia di patto di stabilità la previsione di due forme di flessibilità a livello regionale, che sono andate ad affiancare e ad integrare la disciplina statale del patto.

Ad esse si è aggiunta, più di recente, una forma di flessibilità a livello nazionale, limitata ai Comuni: il c.d. “*patto orizzontale nazionale*”.

Attraverso le compensazioni orizzontali e verticali a livello regionale, definite normativamente nel 2009 ed attivate dal 2010, si consente alle Regioni di intervenire a favore degli Enti locali del proprio territorio, attraverso una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli Enti e alla Regione medesima – fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti - al fine di permettere agli Enti locali di disporre di maggiori margini per l’effettuazione di spese, soprattutto in conto capitale, senza incorrere nella violazione del patto. L’applicazione di tali misure di flessibilità a livello regionale è stata via via confermata negli anni successivi.

### **1.3.2 Il patto con flessibilità orizzontale 2017 nella regione Lazio**

La Regione ha riferito che per l’anno 2017 la procedura per l’attuazione del patto regionalizzato si è sviluppata in varie fasi<sup>166</sup>, al fine di consentire il massimo utilizzo delle capacità finanziarie degli Enti.

Gli spazi finanziari ceduti dagli Enti locali ammontano ad euro 7.000.000,00, mentre quelli complessivamente richiesti dai Comuni sono pari ad euro 4.777.000,00. Tenuto conto di quanto disposto dall’ “*Articolato per l’attuazione delle intese regionali 2017*”, l’Ente ha proceduto a ridurre proporzionalmente gli spazi ceduti che hanno consentito il totale

---

<sup>166</sup> Il procedimento, organizzato in varie fasi (incontro con le Associazioni rappresentative delle Autonomie Locali, alle quali è stata presentata la proposta di articolato per l’attuazione delle intese; approvazione della proposta da parte del Consiglio delle autonomie locali) concludendosi con l’adozione della deliberazione di Giunta regionale 23 maggio 2017, n. 266, concernente: “Intese regionali 2017 - Adozione dell’articolato per l’attuazione delle intese regionali 2017 e approvazione delle variazioni degli obiettivi programmatici relativi all’esercizio finanziario 2017 degli enti locali del Lazio”.

soddisfacimento delle istanze dei Comuni richiedenti spazi finanziari. Infine, come previsto dalla normativa in materia, sono stati comunicati al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a ciascun Ente interessato, gli elementi informativi per la verifica del mantenimento degli equilibri dei saldi di finanza pubblica.

L'art. 15-sexies del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, ha poi previsto, per l'anno 2017, la possibilità per le Regioni di rendere disponibili ulteriori spazi finanziari per gli enti locali del proprio territorio ai sensi dell'art. 2, comma 8, del regolamento di cui al predetto DPCM nell'anno 2017.

Gli spazi finanziari complessivamente ceduti ammontano ad euro 37.000.000,00, mentre quelli complessivamente richiesti dai Comuni sono pari ad euro 42.823.000,00. Tenuto conto di quanto disposto dall' "Articolato per l'attuazione dell'intesa regionale 2017" mediante la cessione di propri spazi, la Regione ha proceduto al soddisfacimento totale delle richieste dei Comuni, ad eccezione di quella di Roma Capitale, soddisfatta in quota parte fino a esaurimento delle risorse regionali. Nello specifico la richiesta di Roma Capitale pari a euro 40.372.000,00 è stata soddisfatta fino a euro 34.549.000,00, circa l'86%. Infine, come previsto dalla normativa in materia, sono stati comunicati al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e a ciascun ente interessato, gli elementi informativi per la verifica del mantenimento degli equilibri dei saldi di finanza pubblica.

## **1.4 Considerazioni conclusive**

Con riguardo agli esiti emersi in ordine alla concreta fruizione da parte degli EELL del territorio laziale degli spazi di flessibilità consentiti dalla vigente disciplina sui patti di solidarietà, la Sezione rileva una condizione di non elevato interesse dei Comuni laziali a tali forme e misure di flessibilità. Sottolinea, in conseguenza, l'opportunità di una approfondita riflessione in merito da parte dell'Istituzione regionale, auspicando l'adozione di iniziative coerenti con le funzioni complessivamente ad essa intestate di propulsione della crescita e dello sviluppo strutturale del territorio, in un quadro sinergico di relazioni finanziarie con le Autonomie locali.

## 2 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

### 2.1 I vincoli normativi all'indebitamento: in particolare, i limiti "qualitativi"

La possibilità per le Regioni di ricorrere all'indebitamento, per finanziare nuove esigenze di spesa, è soggetta a stringenti vincoli imposti dalla Costituzione, dalle leggi statali e dalle stesse leggi regionali, a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche, anche in considerazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'art. 97, comma 1, della Costituzione, nel testo novellato dall'art. 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, stabilisce, infatti, che *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

Il nuovo testo dell'articolo 119, come modificato dalla citata legge costituzionale n. 1/2012 e l'articolo 10 della legge rinforzata n. 243/2012 limitano il ricorso all'indebitamento esclusivamente al finanziamento delle spese di investimento.

Il comma 6 del novellato articolo 119 della Costituzione prevede espressamente che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni 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, con esclusione di ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'art. 10 della Legge n. 243/2012, in vigore dal 1° gennaio 2016, introduce a sua volta a livello di legislazione primaria il principio della necessaria finalizzazione dell'indebitamento agli investimenti, specificando al riguardo che *“le operazioni di indebitamento devono essere effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti”*.

Tali operazioni devono essere effettuate sulla base di apposite intese concluse 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, compreso lo stesso Ente regionale, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a), comma 3. I suindicati enti, inoltre, devono concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle Amministrazioni pubbliche ai sensi del successivo art. 12 e secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla stessa legge.

La riforma ha rafforzato un divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, comma 16, della 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”*.

Il D.Lgs. n. 118/2011, nel testo assunto in forza delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 126/2014, riassume i principi e ridefinisce alcune regole sull'indebitamento regionale nella dimensione della contabilità armonizzata.

L'art. 44, comma 3, nel definire la classificazione delle poste di bilancio, conferma il principio costituzionale, stabilendo che le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente.

L'art. 62, nel precisare che presupposto dell'autorizzazione alla contrazione di nuovo indebitamento è l'approvazione da parte del Consiglio regionale del rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti, dispone che *“Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto*

*previsto dall'articolo 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'articolo 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”.*

L'art. 75 modifica l'art. 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.

Il comma 2 del medesimo, inoltre, precisa, come peraltro già disposto dal comma 17 dell'art. 3 della legge n. 350/2003, che non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 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 sia già prevista idonea copertura di bilancio.

Tra tali operazioni deve annoverarsi l'anticipazione di cassa che, secondo gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale, è un rapporto giuridico negoziale intercorrente tra l'Ente e il proprio tesoriere, caratterizzato da una causa giuridica mista, nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di correzione, in un orizzonte temporale di breve periodo, del disallineamento tra flussi di entrata e di spesa. La causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, quantitativamente limitata e non utilizzata a fini di copertura della spesa<sup>167</sup>.

## **2.2 I limiti quantitativi**

Oltre al limite di carattere “*qualitativo*” sopra descritto, il ricorso all'indebitamento è sottoposto dai principi costituzionali e dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica a precisi limiti quantitativi, incidenti sulla misura massima dei mutui contraibili, a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

---

<sup>167</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 188/2014

L'art. 62, comma 6<sup>168</sup>, del D.Lgs. n. 118/2011 prevede 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 per cento 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*" e a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011.

Tra le entrate di cui si è detto vanno ricomprese le risorse del Fondo di cui all'art. 16-bis del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 – Fondo nazionale trasporti - alimentato dalle partecipazioni al gettito derivante dalle accise.

Inoltre, 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.

Secondo il disposto dell'art. 3, comma 4, del D.L. n. 35/2013, le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità non sono, infine, includibili nel calcolo dei limiti all'indebitamento, trattandosi di fattispecie aventi natura di anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie ed aventi lo scopo di consentire agli Enti percettori di riallineare, nel tempo, la cassa con la competenza.

In caso di superamento del predetto limite, la Regione non può assumere nuovo debito fino al rientro nel descritto limite normativo.

---

<sup>168</sup> A decorrere dal primo gennaio 2015, l'art. 10 della legge n. 281 del 16 maggio 1970, che disciplinava il limite di indebitamento delle Regioni, è stata abrogata dall' art. 77, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 118/2011.

Il medesimo D.Lgs. n. 118/2011 e l'allegato principio contabile applicato 4/2, concernente la contabilità finanziaria, poi, ridefiniscono anche le regole di imputazione e di iscrizione a bilancio delle entrate derivanti da ricorso all'indebitamento, in coerenza con il principio della competenza finanziaria potenziata.

Il già citato art. 62 prevede in tal senso che *“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”*.

Viene in questo modo superata la regola previgente per cui le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non rimosse, dovevano essere iscritte tra i residui attivi.

Il principio contabile applicato sopra ricordato, al paragrafo 3, precisa al riguardo 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.

Lo stesso art. 62 subordina, infine, il ricorso all'indebitamento a puntuali adempimenti contabili.

Nel dettaglio, 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 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 condizioni e modalità.

### **2.2.1 Verifica del rispetto dei limiti quantitativi**

L'art. 11 del D.Lgs. n. 118/2011, al comma 3, include, tra gli schemi contabili che le Amministrazioni sono tenute ad allegare ai bilanci di previsione, tra gli altri ivi indicati, anche un prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento<sup>169</sup>.

Sulla base dei dati desumibili dai prospetti allegati al bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2017 si è proceduto a verificare la conformità normativa della capacità complessiva di indebitamento regionale per l'anno 2017, nonché il livello massimo di spesa annuale consentito, quali in concreto determinati dall'Ente in occasione della predisposizione del bilancio di previsione 2017. Nelle tabelle seguenti si riportano, in dettaglio, i dati desumibili dai prospetti allegati al bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2017, evidenzianti l'ammontare e la composizione delle entrate tributarie non vincolate, il livello massimo di spesa annuale consentito, nonché la capacità complessiva di indebitamento.

Per l'anno 2017 il totale delle entrate tributarie non vincolate esposto nei documenti di bilancio della Regione è risultato pari a 3.286.195.997,33 euro, determinato nel suo ammontare sulla base dei dati riproposti nel prospetto che segue:

---

<sup>169</sup> Cfr. art. 11 cit., comma 3, lett. d)

**Tab. n. 61 - Determinazione entrate tributarie non vincolate**

(in euro)	
<b>TITOLO I</b>	
<b>Tributi propri (UPB III)</b>	
<i>Addizionale regionale al canone per le utenze di acqua pubblica</i>	0,00
<i>Tasse sulle concessioni regionali</i>	4.700.000,00
<i>Tassa automobilistica</i>	600.000.000,00
<i>Addizionale all'imposta erariale sul gas metano</i>	52.000.000,00
<i>Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi</i>	4.500.000,00
<i>Imposta regionale sulle concessioni statali del demanio marittimo</i>	6.300.000,00
<i>Imposta regionale sulla benzina per autotrazione</i>	21.000.000,00
<i>Gettito dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili</i>	5.800.000,00
<i>Tassa fitosanitaria</i>	0,00
<b>Totale UPB III - Tributi propri</b>	<b>694.300.000,00</b>
Tassa automobilistica da riscossione coattiva	75.000.000,00
Fondo perequativo	286.117.122,10
Manovra fiscale regionale a libera destinazione	1.366.612.720,00
IRAP - Addizionale IRPEF - IVA - altri tributi da recupero fiscale	241.600.000,00
DLgs 56/2000 - Quota in libera disponibilità	47.988.156,00
Fondo concorso finanziario Stato oneri TPL	574.577.999,23
<b>TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE</b>	<b>3.286.195.997,33</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

Come evidenziato nella tabella seguente, il 20% delle entrate tributarie non vincolate risulta pari a 653.244.762 euro. Tale importo rappresenta il limite di natura quantitativa vincolante per la Regione nelle operazioni di indebitamento, da intendersi quale livello massimo della spesa annuale per rate di ammortamento di mutui e prestiti. Sottraendo a tale importo il totale delle rate di ammortamento dei mutui e prestiti autorizzati, pari a 510.188.044 euro, si ottiene la misura della residua disponibilità per nuove rate di ammortamento, pari a di 121.391.468 euro.

**Tab. n. 62 - Capacità teorica di indebitamento**

(in euro)	
<b>SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO</b>	
<b>(a) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE</b>	<b>3.266.223.812</b>
<b>(b) Livello massimo di SPESA ANNUALE per RATE di ammortamento di mutui e prestiti (limite del 20% delle entrate non vincolate da non superare)</b>	<b>653.244.762</b>
	<b>Rendiconto 2017</b>
Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2017	1.044.581.568
Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	
Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	102.252.529
<i>a detrarre:</i>	
<i>Ammontare rate per mutui e prestiti pagati dalla Regione ma assistiti da contributo erariale</i>	5.298.780
<i>Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento</i>	631.347.272
<b>(c) Totale rate mutui e prestiti in ammortamento a totale carico della Regione</b>	<b>510.188.044</b>
<b>(d) Residua disponibilità per nuove rate di ammortamento (b-c)</b>	<b>121.391.468</b>
<b>CAPACITA' TEORICA DI INDEBITAMENTO</b>	
<i>Rata annuale sviluppata (ipotesi: tasso fisso 2,782%; rate sem., durata 30 anni)</i>	653.244.762
<b>(e) Livello max. di indebitamento teorico complessivo</b>	<b>10.162.923.170</b>
<i>Debito contratto al 31/12/2017</i>	5.835.561.127
<i>Debito autorizzato dalla Legge di bilancio 2017</i>	1.879.564.664
<b>(f) Totale debiti</b>	<b>7.715.125.791</b>
<b>(g) Residua capacità teorica di indebitamento (e-f)</b>	<b>2.447.797.378</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

La capacità teorica di indebitamento, da computarsi prendendo a riferimento il sopra indicato limite di 653.244.762 euro, è risultata quantificata in 10.162.923.170 euro (con una rata annuale sviluppata sulla seguente ipotesi: tasso fisso di 2,782%, rate semestrali per una durata di 30 anni).

A tale importo è stato detratto il totale del debito contratto al 31/12/2017, pari a 5.835.561.127 euro e dei debiti autorizzati dalla legge di bilancio 2017, pari a 1.879.564.664 euro, per cui la residua capacità teorica di indebitamento (“*livello massimo di indebitamento complessivo*”) è stata determinata in complessivi a 2.447.797.378 euro.

Sulla base dei dati sopraesposti, il livello massimo di spesa annuale consentito, nonché la capacità complessiva di indebitamento risultano contenuti entro i parametri normativamente fissati.

## 2.3 L'esposizione debitoria regionale

Posto quanto sopra, si ritiene di analizzare partitamente le tipologie di debiti che concorrono a definire la complessiva esposizione debitoria regionale.

Al 31 dicembre 2017 la detta esposizione debitoria è risultata ammontare a 12.628.348.620,43 euro, di cui:

- 11.290.711.143,03 euro per Mutui con oneri a carico della Regione;
- 687.918.883,07 euro per Prestiti obbligazionari a carico della Regione;
- 538.294.429,37 euro relativi all'operazione San.Im.;
- 111.369.934,54 euro relativi al capitale residuo dei mutui accesi dai Comuni del Lazio presso CDP, per i quali la Regione si è impegnata a pagare la rata di ammortamento;
- 54.230,42 euro relativi al c.d. "Debito sanitario transatto".

Di seguito si riporta il prospetto relativo agli andamenti dell'indebitamento a carico della Regione nel quadriennio 2015-2017:

**Tab. n. 63 - Esposizione debitoria regionale – Anni 2015/2017**

(in euro)					
INDEBITAMENTO A CARICO DELLA REGIONE	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	Var. % 2017/2016	Var. % 2017/2015
<b>Mutui con oneri a carico della Regione di cui:</b>					
Mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità	5.312.128.830,45	5.180.673.390,08	5.035.367.111,37	-2,80%	-5,21%
Mutui per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubblici locali	214.856.018,89	207.545.295,05	199.800.007,00	-3,73%	-7,01%
Altri mutui, di cui:	3.902.564.592,02	5.373.216.501,21	6.055.544.024,66	12,70%	55,17%
<i>mutuo CDP a tasso fisso</i>		1.000.000.000,00			
<i>mutuo CDP a tasso fisso</i>		300.703.991,15			
<i>mutuo MEF per riacquisto BOR ex art. 45 DL 66/2014</i>		208.000.000,00			
<b>Totale mutui a carico Regione</b>	<b>9.429.549.441,35</b>	<b>10.761.435.186,34</b>	<b>11.290.711.143,03</b>	<b>4,92%</b>	<b>19,74%</b>
<b>Prestiti obbligazionari con oneri a carico della Regione di cui:</b>					
Prestiti per la copertura di disavanzi pregressi in sanità					
Prestiti per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubblici locali					
Altri prestiti in deroga ai vincoli dell'indebitamento					
Altri prestiti	416.402.252,08	250.060.742,61	687.918.883,07	175,10%	65,21%
<b>Totale prestiti obbligazionari a carico Regione</b>	<b>416.402.252,08</b>	<b>250.060.742,61</b>	<b>687.918.883,07</b>	<b>175,10%</b>	<b>65,21%</b>
<b>Altre forme di indebitamento</b>					
SAN.IM.	978.931.705,31	944.960.595,26	538.294.429,37	-43,04%	-45,01%
Mutui Cassa Depositi e Prestiti contratti dai Comuni	143.251.906,85	127.179.951,18	111.369.934,54	-12,43%	-22,26%
Debito sanitario transatto	3.863.287,93	312.462,36	54.230,42	-82,64%	-98,60%
<b>Totale altre forme di indebitamento</b>	<b>1.126.046.900,09</b>	<b>1.072.453.008,80</b>	<b>649.718.594,33</b>	<b>-39,42%</b>	<b>-42,30%</b>
<b>TOTALE INDEBITAMENTO A CARICO DELLA REGIONE (al netto accantonamenti titoli BULLET)</b>	<b>10.971.998.593,52</b>	<b>12.083.948.937,75</b>	<b>12.628.348.620,43</b>	<b>4,51%</b>	<b>15,10%</b>
Accantonamenti titoli bullet	72.800.350,00	0,00	0,00	-	-100,00%
<b>TOTALE INDEBITAMENTO A CARICO DELLA REGIONE (compresi accantonamenti titoli BULLET)</b>	<b>11.044.798.943,52</b>	<b>12.083.948.937,75</b>	<b>12.628.348.620,43</b>	<b>4,51%</b>	<b>14,34%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

Dai dati suindicati si evince che, nel 2017, l'esposizione debitoria regionale è aumentata del 4,51% rispetto all'esercizio precedente e del 14,34% rispetto al 2015.

Si precisa che la consistenza dell'indebitamento netto a carico della Regione ha tenuto conto delle seguenti dinamiche:

- dell'erogazione di un mutuo a tasso fisso, per un importo pari a 250.071.722,71 euro, stipulato con Cassa Depositi e Prestiti il 6 giugno 2017, destinato al finanziamento di spese per nuovi investimenti;
- dell'emissione obbligazionaria di importo nominale pari ad euro 469.000.000 finalizzata alla ristrutturazione dell'operazione denominata "San.Im.";
- dell'erogazione di un mutuo, per un importo pari a 500.000.000,00 euro, stipulato nel dicembre 2017 con Cassa Depositi e Prestiti al tasso fisso del 2.72%, a copertura del disavanzo finanziario, riferibile agli investimenti finanziati negli esercizi precedenti con indebitamento autorizzato e non contratto. Il finanziamento ha un piano di rimborso trentennale a rata costante, con decorrenza giugno 2018 e scadenza giugno 2047<sup>170</sup>.

Il debito complessivo regionale include anche il debito relativo alle anticipazioni di liquidità di cui ai D.L. n. 35/2013<sup>171</sup>, D.L. n. 66/2014 e D.L. n. 78/2015, che al 31 dicembre 2017 ammonta a 9.300.280.608,33 euro, così come riportato nella tabella sottostante.

**Tab. n. 64 - Anticipazioni di liquidità – Anni 2015/2017**

ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA'	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	Var. % 2017/2016	Var. % 2017/2015
<b>Anticipazioni di liquidità DL. 35/2013 - D.L. 102/2013 - D.L. 66/2014 di cui:</b>					
Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti non sanitari	5.799.802.042,37	5.650.470.947,52	5.650.470.947,52	0,00%	-2,57%
Anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti sanitari	3.744.421.109,32	3.649.809.660,81	3.649.809.660,81	0,00%	-2,53%
<b>Totale anticipazioni di liquidità</b>	<b>9.544.223.151,69</b>	<b>9.300.280.608,33</b>	<b>9.300.280.608,33</b>	<b>0,00%</b>	<b>-2,56%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

<sup>170</sup> Sul contratto e più in generale sul disavanzo per spese di investimento pregresse e le relative ricadute sugli equilibri del bilancio regionale si rinvia all'apposita trattazione, al cap. 6.1 della Parte II della presente Relazione.

<sup>171</sup> Tale istituto, ai sensi dell'art. 3, comma 4, dello stesso decreto-legge, è previsto "in 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", norme che stabiliscono i limiti di indebitamento per le Regioni.

Le predette anticipazioni di liquidità, in deroga all'articolo 10 della legge n. 281/1970, non sono computate ai fini del calcolo della capacità di indebitamento. Alla luce di tale deroga, la Regione non ha incluso tali operazioni tra quelle qualificabili come indebitamento regionale nell'Allegato n. 7 al rendiconto 2017 ma separatamente, in calce alla tavola, con indicazione dei riferimenti normativi e delle variazioni intervenute nel corso dell'anno.

Si ricorda, in tale contesto, che, ai sensi dell'art. 44, comma 4 del d.l. n. 189/2016, è sospeso per gli anni 2017-2021 il versamento della rata in conto capitale annuale delle anticipazioni di liquidità contratte dalla Regione ai sensi delle disposizioni recate dai decreti legge n. 35/2013, n. 66/2014 e n. 78/2015.

Ciò premesso, l'indebitamento regionale complessivo, al lordo delle anticipazioni di liquidità contratte nel quadriennio e al netto del debito a carico dello Stato, è pari a 21.928.629.228,76 euro.

**Tab. n. 65 - Esposizione debitoria regionale complessiva – Anni 2015/2017**

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE COMPLESSIVA	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	Var. % 2017/2016	Var. % 2017/2015
Al lordo anticipazioni di liquidità e al netto accantonamenti titoli BULLET	20.516.221.745,21	21.384.229.546,08	21.928.629.228,76	2,55%	6,88%
Al lordo anticipazioni di liquidità e accantonamenti titoli BULLET)	20.589.022.095,21	21.384.229.546,08	21.928.629.228,76	2,55%	6,51%

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

Il debito complessivo a carico dello Stato, al 31 dicembre 2017, ammonta, invece, a 82.636.503,01 euro, di cui:

- 5.466.669,69 euro per Mutui con oneri a carico dello Stato;
- 77.169.833,32 euro per Prestiti obbligazionari a carico dello Stato;

Esso risulta diminuito del 7,20% rispetto all'anno precedente e del 14,02% rispetto al 2015.

**Tab. n. 66 - Indebitamento a carico dello Stato – Anni 2015/2017**

(in euro)					
MUTUI E PRESTITI A CARICO DELLO STATO	al 31.12.2015	al 31.12.2016	al 31.12.2017	Var. % 2017/2016	Var. % 2017/2015
<b>Mutui con oneri a carico dello Stato di cui:</b>					
Mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità					
Mutui per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubblici locali	0,00	0,00	0,00	-	-
Altri mutui	13.297.451,32	8.990.659,26	5.466.669,69	-39,20%	-58,89%
<b>Totale mutui a carico Stato</b>	<b>13.297.451,32</b>	<b>8.990.659,26</b>	<b>5.466.669,69</b>	<b>-39,20%</b>	<b>-58,89%</b>
<b>Prestiti obbligazionari con oneri a carico dello Stato di cui:</b>					
Prestiti per la copertura di disavanzi pregressi in sanità					
Prestiti per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubblici locali					
Altri prestiti in deroga ai vincoli dell'indebitamento					
Altri prestiti	82.815.574,52	80.058.208,92	77.169.833,32	-3,61%	-6,82%
<b>Totale prestiti obbligazionari a carico Stato</b>	<b>82.815.574,52</b>	<b>80.058.208,92</b>	<b>77.169.833,32</b>	<b>-3,61%</b>	<b>-6,82%</b>
<b>TOTALE MUTUI E PRESTITI A CARICO DELLO STATO</b>	<b>96.113.025,84</b>	<b>89.048.868,18</b>	<b>82.636.503,01</b>	<b>-7,20%</b>	<b>-14,02%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

### 2.3.1 Il mutuo contratto nel 2017 per nuove spese di investimento

Nel 2017 la Regione ha contratto un mutuo per nuove spese di investimento, stipulando il relativo negozio con Cassa Depositi e Prestiti, per un importo complessivo pari a 250.071.722,71 euro, a tasso fisso (D.G.R. n. 302 del 6/6/2017).

### 2.4 Finanziamento dei mutui passivi contratti per il ripianamento dei disavanzi sanitari pregressi

La Regione, nella ricognizione operata per le finalità di cui alla lettera c) dell'articolo 20 del D.Lgs. n. 118/2011 all'interno del perimetro della gestione sanitaria, ha incluso anche per l'esercizio 2017, in continuità con quanto già operato nell'esercizio precedente, anche i capitoli di spesa accesi al pagamento dei canoni di ammortamento annuali dovuti per l'estinzione dei mutui contratti per la copertura dei disavanzi sanitari, compresi quelli riferibili alle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2015 e del D.L. n. 66/2014, nonché capitoli riferibili al finanziamento di ulteriori oneri finanziari, quali, segnatamente, l' "operazione SANIM" (T19602) e il *leasing* per l'acquisto del complesso Calvary Hospital (T19600) presso l'A.O. San Giovanni Addolorata.

Si riporta nella tabella che segue l'elenco dei capitoli ricompresi nel perimetro sanitario e destinati alla contabilizzazione dei pagamenti dei suddetti canoni annuali di mutuo.

**Tab. n. 67 - Capitoli di spesa accesi al pagamento dei canoni di ammortamento annuali**

Capitolo	Stanziamiento	Imp. Comp.	Pag. Comp.	Imp. Residui	Pag. residui	Pag. Totale	% Imp. Competenza	Riaccertamento	Residui Iniziali 2017
T15402	12.552.075,00	12.552.067,38	12.552.067,38	-	-	12.552.067,38	100%		-
T15403	25.822.845,00	25.822.844,96	25.822.844,96	0,22	-	25.822.844,96	100%		0,22
T15404	171.282.122,41	93.080.529,71	93.080.529,71	-	-	93.080.529,71	54%		-
T15405	17.842.286,00	17.842.285,13	17.842.285,13	-	-	17.842.285,13	100%		-
T15406	14.284.175,00	14.284.174,71	14.284.174,71	-	-	14.284.174,71	100%		-
T15407	43.369.154,00	43.369.153,26	43.369.153,26	-	-	43.369.153,26	100%		-
T15408	19.115.836,00	19.115.835,36	19.115.835,36	-	-	19.115.835,36	100%		-
T17402	36.000,00	1.610,37	1.610,37	-	-	1.610,37	4%		-
T17403	21.500.000,00	19.290.400,40	19.290.400,40	0,32	-	19.290.400,40	90%		0,32
T17404	-	-	-	-	-	-			-
T17405	162.902.892,00	162.902.891,90	162.902.891,90	-	-	162.902.891,90	100%		-
T17406	26.120.043,00	26.120.042,93	26.120.042,93	-	-	26.120.042,93	100%		-
T17407	19.931.472,00	19.931.471,36	19.931.471,36	-	-	19.931.471,36	100%		-
T17408	30.345.915,00	30.345.914,51	30.345.914,51	-	-	30.345.914,51	100%		-
T17409	7.288.063,00	7.288.062,78	7.288.062,78	-	-	7.288.062,78	100%		-
T19600	6.350.000,00	6.306.599,32	3.520.129,35	2.197.499,62	966.431,70	4.486.561,05	99%		4.017.537,89
T19602	33.972.000,00	33.971.110,00	33.971.110,00	-	-	33.971.110,00	100%		-
	<b>612.714.878,41</b>	<b>532.224.994,08</b>	<b>529.438.524,11</b>	<b>2.197.500,16</b>	<b>966.431,70</b>	<b>530.404.955,81</b>		-	<b>4.017.538,43</b>

I capitoli relativi ai canoni annuali riferibili al D.L. n. 35/2013 e al D.L. n. 66/2014 sono evidenziati in grigio<sup>172</sup>.

## **2.5 Le garanzie a carico del bilancio regionale. Verifiche della Sezione sulle misure correttive adottate dall'Amministrazione in ordine alla quantificazione e allocazione in bilancio del correlato accantonamento prudenziale**

Nel novero degli interventi finanziari in grado di incidere sul bilancio regionale devono farsi rientrare anche le prestazioni di garanzie, principali o sussidiarie, rilasciate in favore di altri soggetti, pubblici o privati.

In ragione degli oneri che ne possono derivare a carico dei bilanci pubblici in conseguenza della relativa, eventuale escussione, il legislatore statale è intervenuto a dettare norme tese ad assistere con particolari cautele i detti interventi finanziari, da un lato introducendo limiti di natura qualitativa (*id est*, circoscrivendone la prestazione esclusivamente a garanzia di spese di investimento), dall'altro introducendo limiti di natura quantitativa (prevedendo, in particolare, il computo delle garanzie assunte a carico del

<sup>172</sup> Per un maggior dettaglio sulle risorse stanziate e impegnate per finanziare i mutui sanitari di competenza dell'annualità 2016 vd. il vol. II della presente Relazione, par. 3 "La perimetrazione sanitaria del bilancio regionale-e.f. 2016".

bilancio regionale agli effetti della verifica dell'osservanza del limite di indebitamento, salvo che sia stato previsto e disposto un accantonamento corrispondente sul bilancio)<sup>173</sup>.

A tal fine, il citato articolo 11, D.Lgs, n. 118/2018 (“*Schemi di bilancio*”), al comma 5, lett. f), prevede che la nota integrativa allegata al bilancio di previsione esponga, tra gli altri, l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'Ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti; al successivo comma 6, lett. f) prevede altresì che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto riporti il medesimo elenco, corredato delle eventuali richieste di escussione nei confronti dell'Ente e del rischio di applicazione dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003.

La nota integrativa di cui all'Allegato 18 della legge di bilancio regionale 2017 riporta il detto elenco, i cui contenuti vengono di seguito riprodotti:

**Tab. n. 68 - Elenco garanzie prestate dalla Regione – Bilancio di previsione 2017**

LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 11/97 art. 52) - Fondo di garanzia imprese (versione originaria)	2.000.000,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 3/03 art. 13) - Fondo di garanzia imprese	23.000.000,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 9/05 art. 60) - Fondo di garanzia per l'accesso al credito PMI Lazio	3.000.000,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - L.R. n. 4/06, art. 54) - Fondo di garanzia per le categorie sociali (	4.272.250,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 26/07, art. 59) - Fondo di garanzia per le emergenze occupazionali	1.000.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>33.272.360,00</b>

Fonte: Prospetto ricostruito dalla Regione sulla base dei dati estratti dai documenti di bilancio

Venendo al merito, dai dati ricogniti si evince che del valore complessivo delle garanzie prestate, iscritto al bilancio di previsione 2017 per un valore complessivo pari a 332.272.360,00 euro, risulta costituito un accantonamento parziale, per un importo pari a 10.700.000,00 euro, attraverso la costituzione di un fondo sul bilancio della società partecipata Lazio Innova S.p.A.<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> Cfr. l'art. 62, comma 6, del D.Lgs. n. 118/2011, il quale prevede che “*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*”.

<sup>174</sup> Si ricorda al riguardo che la società Lazio Innova s.p.a. ha assorbito BIL, Unionfidi e Filas, che erano i gestori originari per competenza. La prima era un Istituto bancario, le altre erano società di intermediazione finanziaria, nel cui statuto figurava l'attività di rilascio di garanzie. La subentrata Lazio Innova s.p.a. gestisce l'attività in oggetto in base a precisa previsione statutaria.

Il differenziale non coperto dall'accantonamento, pari a 22.572.250,00 euro, è computato tra le voci che concorrono a determinare l'indebitamento complessivo gravante sul bilancio regionale, anche ai fini della determinazione della capacità teorica di esposizione debitoria in osservanza del limite quantitativo posto dall'articolo 62, comma 6 del D.Lgs. n. 118/2011.

Si riporta, di seguito, un prospetto parzialmente riproduttivo dell'Allegato 12 al Bilancio di previsione, nella parte in cui evidenzia il valore complessivo delle garanzie gravanti sul bilancio regionale, nonché di quelle coperte da accantonamenti, da cui si evince il differenziale che concorre alla determinazione della capacità teorica di indebitamento per l'esercizio finanziario 2017.

**Tab. n. 69 - Valore complessivo delle garanzie gravanti sul bilancio regionale (debito potenziale)**

<b>Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti</b>	<b>33.272.250,00</b>
<i>di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento</i>	<i>10.448.000,00</i>
<b>Garanzie che concorrono al limite di indebitamento</b>	<b>22.824.250,00</b>

Fonte: Prospetto ricostruito dalla Regione sulla base dei dati estratti dai documenti di bilancio

In sede di rendiconto, con deliberazione della Giunta regionale 24 aprile 2018, n. 194, l'Amministrazione ha poi provveduto ad operare una ricognizione delle garanzie prestate dalla Regione Lazio ai sensi dell'articolo 46 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25, e affidate in gestione alla società controllata Lazio Innova S.p.A., rideterminando l'importo per il quale la predetta società è autorizzata ad operare, senza soluzione di continuità e solo al fine di concludere i programmi avviati, nella misura massima di euro 28.172.250,00.

**Tab. n. 70 - Elenco garanzie prestate dalla Regione –**

LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 11/97 art. 52) - Fondo di garanzia imprese (versione originaria)	2.000.000,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 3/03 art. 13) - Fondo di garanzia imprese	21.900.000,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 9/05 art. 60) - Fondo di garanzia per l'accesso al credito PMI Lazio	3.000.000,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - L.R. n. 4/06, art. 54) - Fondo di garanzia per le categorie sociali	272.250,00
LAZIO INNOVA, ex UNIONFIDI - (L.R. n. 26/07, art. 59) - Fondo di garanzia per le emergenze occupazionali	1.000.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>28.172.250,00</b>

Fonte: Relazione sulla gestione al rendiconto 2017

La Sezione prende atto della avvenuta conformazione dell'Ente alle previsioni dettate dall'art. 11, comma 6, lett. l) del D.Lgs. n. 118/2011 avendo provveduto anche in sede di rendiconto di predisporre il prescritto prospetto delle garanzie prestate.

Quanto alle osservazioni già articolate in sede di parificazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2016 in merito all'allocazione nel bilancio della partecipata Lazio Innova S.p.A. del prescritto fondo di accantonamento prudenziale, l'Amministrazione ha rappresentato quanto segue: *“ A fronte di tale livello di garanzie attive, sono rinvenibili all'interno del bilancio della società Lazio Innova S.p.A. disponibilità liquide (allocate all'interno della categoria "iv.su Fondi/programmi per rilascio garanzie") a copertura per un valore pari a euro 10.700.000,00.*

*L'allocazione di tali risorse all'interno del bilancio della società Lazio Innova, cui è affidata la gestione dei relativi programmi, è motivata da esigenze di natura operativa (...). Diversamente, l'allocazione di tali risorse all'interno del bilancio regionale implicherebbe una complessa e laboriosa attività amministrativa e contabile che potrebbe non garantire il rispetto dei profili temporali stabiliti contrattualmente.*

*Per quanto attiene alla adeguatezza del fondo, si ritiene che le disponibilità liquide poste a copertura (pari complessivamente al 37,98% del valore delle garanzie rilasciate) siano adeguate in relazione ai profili di rischio potenziale prospettabili, ovvero a quelli connessi alla possibile escussione della garanzia e pertanto di attivazione degli obblighi posti in capo a Regione Lazio/Lazio Innova. (...). Il processo che porta all'escussione della garanzia viene generalmente esperito solamente a conclusione di tutte le attività di recupero, svolte da parte del soggetto bancario finanziatore, in capo al soggetto debitore e/o titolare del finanziamento. Il tasso di decadimento, ovvero il numero di prestiti che entrano in sofferenza rispetto allo stock di prestiti esistente, ha presentato storicamente, nell'esperienza operativa di Lazio Innova, valori fortemente contenuti e significativamente inferiori alla quota di disponibilità liquide summenzionata”.*

La Sezione, preso atto delle ragioni rappresentate dall'Amministrazione, rimette alla prudente valutazione dell'Ente ogni ulteriore determinazione nel merito del mantenimento del Fondo di che trattasi all'interno del bilancio della propria partecipata, richiamando,

comunque, quanto già osservato circa la necessità di tenere indenne il bilancio regionale dalle ricadute di scelte (in merito all'*an* della concessione delle garanzie) non riconducibili alle valutazioni discrezionali rimesse al plesso istituzionale Giunta/Consiglio in sede di allocazione delle risorse regionali, tanto più allorché si consideri che la partecipazione non totalitaria dell'Ente regionale alla compagine societaria non consente di escludere un'autonomia decisionale, sia pur parziale, degli Organi sociali, particolarmente del Consiglio di amministrazione.

## **2.6 Gli oneri finanziari per il servizio dei mutui e dei prestiti obbligazionari**

In chiusura della presente trattazione dedicata all'analisi dell'esposizione debitoria regionale, si ritiene, come già in occasione delle precedenti Relazioni di accompagnamento alla parifica del rendiconto regionale, di analizzare gli andamenti degli oneri del debito.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2017, il totale degli oneri finanziari relativi ai mutui a carico della Regione e dello Stato registra un incremento sia degli stanziamenti finali (euro 789.548.187,78 nel 2017 a fronte di 618.836.716,81 euro nel 2016), sia degli impegni (euro 697.645.089,51 nel 2017 a fronte di 536.771.348,84 euro nel 2016).

Il totale degli oneri finanziari relativi ai prestiti obbligazionari subisce, invece, un considerevole decremento rispetto agli anni precedenti, pari a circa l'87%.

Si precisa che i valori indicati sono inclusivi degli importi pagati per il riacquisto dei titoli obbligazionari ai sensi dell'art. 45 del D.L. n. 66/2014.

Le tabelle che seguono espongono i dati relativi alla spesa per il servizio dei mutui e dei prestiti obbligazionari, nel triennio considerato, a carico del bilancio regionale e dello Stato, con distinta considerazione degli interessi passivi e della quota capitale.

**Tab. n. 71 - Oneri finanziari per il servizio dei mutui – Anni 2015/2017**

(in euro)

		Stanziamenti finali				Impegni				Pagamenti complessivi			
		2015	2016	2017	Var. % 2016/2015	2015	2016	2017	Var. % 2016/2015	2015	2016	2017	Var. % 2016/2015
<b>Mutui a carico della Regione</b>	Interessi passivi settore non sanitario	131.231.573,50	174.412.037,83	302.336.841,42	73,35%	31.226.229,12	172.870.810,42	277.178.500,50	60,34%	31.226.229,12	172.870.810,42	277.178.500,50	60,34%
	Quota capitale settore non sanitario	84.263.459,56	45.440.827,94	140.697.541,86	209,63%	19.522.989,59	45.362.805,04	74.842.957,20	64,99%	19.522.989,59	45.362.805,04	74.842.957,20	64,99%
	Interessi passivi sanità	166.437.309,74	184.438.892,00	198.210.659,00	7,47%	166.437.309,74	182.194.902,67	198.071.594,64	8,71%	166.437.309,74	182.194.902,67	198.071.594,64	8,71%
	Quota capitale sanità	127.595.121,86	209.657.042,41	145.409.571,00	-30,64%	127.595.121,86	131.455.442,04	145.306.278,71	10,54%	127.595.121,86	131.455.442,04	145.306.278,71	10,54%
	<b>Totale</b>	<b>509.527.464,66</b>	<b>613.948.800,18</b>	<b>786.654.613,28</b>	<b>28,13%</b>	<b>344.781.650,31</b>	<b>531.883.960,17</b>	<b>695.399.331,05</b>	<b>30,74%</b>	<b>344.781.650,31</b>	<b>531.883.960,17</b>	<b>695.399.331,05</b>	<b>30,74%</b>
<b>Mutui a carico dello Stato</b>	Interessi passivi settore non sanitario	785.091,50	580.597,73	339.860,51	-41,46%	785.091,28	580.596,55	339.859,24	-41,46%	785.091,28	580.596,55	339.859,24	-41,46%
	Quota capitale settore non sanitario	4.102.298,44	4.307.318,90	2.553.714,00	-40,71%	4.102.297,33	4.306.792,12	1.905.899,21	-55,75%	4.102.297,33	4.306.792,12	1.905.899,21	-55,75%
	Interessi passivi sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	Quota capitale sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	<b>Totale</b>	<b>4.887.389,94</b>	<b>4.887.916,63</b>	<b>2.893.574,51</b>	<b>-40,80%</b>	<b>4.887.388,61</b>	<b>4.887.388,67</b>	<b>2.245.758,45</b>	<b>-54,05%</b>	<b>4.887.388,61</b>	<b>4.887.388,67</b>	<b>2.245.758,45</b>	<b>-54,05%</b>
<b>Totale oneri mutui</b>	Interessi passivi settore non sanitario	132.016.665,00	174.992.635,56	302.676.701,92	72,97%	32.011.320,40	173.451.406,97	277.518.359,74	60,00%	32.011.320,40	173.451.406,97	277.518.359,74	60,00%
	Quota capitale settore non sanitario	88.365.758,00	49.748.146,84	143.251.255,86	187,95%	23.625.286,92	49.669.597,16	76.748.856,42	54,52%	23.625.286,92	49.669.597,16	76.748.856,42	54,52%
	Interessi passivi sanità	166.437.309,74	184.438.892,00	198.210.659,00	7,47%	166.437.309,74	182.194.902,67	198.071.594,64	8,71%	166.437.309,74	182.194.902,67	198.071.594,64	8,71%
	Quota capitale sanità	127.595.121,86	209.657.042,41	145.409.571,00	-30,64%	127.595.121,86	131.455.442,04	145.306.278,71	10,54%	127.595.121,86	131.455.442,04	145.306.278,71	10,54%
	<b>Totale</b>	<b>514.414.854,60</b>	<b>618.836.716,81</b>	<b>789.548.187,78</b>	<b>27,59%</b>	<b>349.669.038,92</b>	<b>536.771.348,84</b>	<b>697.645.089,51</b>	<b>29,97%</b>	<b>349.669.038,92</b>	<b>536.771.348,84</b>	<b>697.645.089,51</b>	<b>29,97%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio - su dati forniti dalla Regione Lazio

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

**Tab. n. 72 - Oneri finanziari per il servizio dei prestiti obbligazionari – Anni 2015/2017**

(in euro)

		Stanzamenti finali				Impegni				Pagamenti complessivi			
		2015	2016	2017	Var. % 2017/2016	2015	2016	2017	Var. % 2017/2016	2015	2016	2017	Var. % 2017/2016
<b>Prestiti obbligazionari a carico della Regione</b>	Interessi passivi settore non sanitario	88.201.474,01	32.701.610,39	13.170.094,44	-59,73%	79.090.292,17	31.459.471,28	12.456.605,45	-60,40%	79.090.292,17	31.459.471,28	12.456.605,45	-60,40%
	Quota capitale settore non sanitario	1.322.584.265,37	344.633.178,14	31.141.860,08	-90,96%	1.312.953.015,51	344.631.189,54	31.141.859,54	-90,96%	1.312.953.015,51	344.631.189,54	31.141.859,54	-90,96%
	Interessi passivi sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	Quota capitale sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	<b>Totale</b>	<b>1.410.785.739,38</b>	<b>377.334.788,53</b>	<b>44.311.954,52</b>	<b>-88,26%</b>	<b>1.392.043.307,68</b>	<b>376.090.660,82</b>	<b>43.598.464,99</b>	<b>-88,41%</b>	<b>1.392.043.307,68</b>	<b>376.090.660,82</b>	<b>43.598.464,99</b>	<b>-88,41%</b>
<b>Prestiti obbligazionari a carico dello Stato</b>	Interessi passivi settore non sanitario	4.219.618,99	301.442,12	226.173,72	-24,97%	518.128,05	301.442,12	164.651,16	-45,38%	518.128,05	301.432,12	164.651,16	-45,38%
	Quota capitale settore non sanitario	4.097.962,28	2.757.370,60	2.888.370,60	4,75%	2.633.170,60	2.757.370,60	2.888.370,60	4,75%	2.633.170,60	2.757.370,60	2.888.370,60	4,75%
	Interessi passivi sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	Quota capitale sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	<b>Totale</b>	<b>8.317.581,27</b>	<b>3.058.812,72</b>	<b>3.114.544,32</b>	<b>1,82%</b>	<b>3.151.298,65</b>	<b>3.058.812,72</b>	<b>3.053.021,76</b>	<b>-0,19%</b>	<b>3.151.298,65</b>	<b>3.058.802,72</b>	<b>3.053.021,76</b>	<b>-0,19%</b>
<b>Totale oneri prestiti obbligazionari</b>	Interessi passivi settore non sanitario	92.421.093,00	33.003.052,51	13.396.268,16	-59,41%	79.608.420,22	31.760.913,40	12.621.256,61	-60,26%	79.608.420,22	31.760.903,40	12.621.256,61	-60,26%
	Quota capitale settore non sanitario	1.326.682.227,65	347.390.548,74	34.030.230,68	-90,20%	1.315.586.186,11	347.388.560,14	34.030.230,14	-90,20%	1.315.586.186,11	347.388.560,14	34.030.230,14	-90,20%
	Interessi passivi sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	Quota capitale sanità	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-	0,00	0,00	0,00	-
	<b>Totale</b>	<b>1.419.103.320,65</b>	<b>380.393.601,25</b>	<b>47.426.498,84</b>	<b>-87,53%</b>	<b>1.395.194.606,33</b>	<b>379.149.473,54</b>	<b>46.651.486,75</b>	<b>-87,70%</b>	<b>1.395.194.606,33</b>	<b>379.149.463,54</b>	<b>46.651.486,75</b>	<b>-87,70%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Lazio - su dati forniti dalla Regione Lazio

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo - su dati forniti dalla regione Lazio

## **3 GLI ANDAMENTI DEL DEBITO REGIONALE: LA FINANZA DERIVATA E IL DEBITO OBBLIGAZIONARIO**

### **3.1 La finanza derivata: il quadro normativo di riferimento**

L'utilizzo degli strumenti di finanza derivata è stato previsto già dalla legge n. 296 del 2006 che all'art.1, comma 736, prevedeva che le operazioni di gestione del debito attraverso contratti di finanza derivata “(...) *devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato*”.

Successivamente, è intervenuto l'art. 62 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha escluso la possibilità per le Autonomie territoriali di fare ricorso a strumenti di finanza derivata. La norma ha altresì sospeso la possibilità del ricorso a forme di indebitamento qualora i relativi regolamenti negoziali non prevedessero modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi, fino all'entrata in vigore di un apposito atto di natura interpretativa di competenza del MEF. Inoltre, il medesimo articolo, al comma 8, ha previsto che al bilancio di previsione e al rendiconto venga allegata una nota informativa che evidenzii oneri ed impegni finanziari stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati<sup>175</sup>.

L'articolo 1, comma 572, l. 23 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ha introdotto profonde innovazioni al predetto art. 62, potenziando il contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento.

Il comma 3 dell'art. 62 del D.L. n.112 del 2008, come sostituito dal comma 572 della legge di stabilità 2014, pone il divieto di procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della legge di stabilità 2014 e di stipulare contratti di finanziamento che includano componenti derivate.

Dal divieto risultano escluse, per espressa disposizione normativa<sup>176</sup>:

---

<sup>175</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 70/2012, in riferimento alle previsioni recate dall'art. 62, c. 8, D.L. n. 112/2008, conv. dalla legge n. 133/2008, ha avuto modo di precisare che tale normativa “*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 sopravvenienti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari*”. E ciò “*in considerazione della natura di questa tipologia di contratti, aventi caratteristiche fortemente aleatorie, tanto più per le finanze di un'amministrazione pubblica*”.

<sup>176</sup> Cfr. comma 3 bis dell'art.62 del D.L. 112/2008 come novellato dal comma 572 dell'art.1 della legge 27 dicembre 2013, n.147. Altre deroghe al divieto di stipulazione di contratti di finanza derivata sono previste dal comma 3 ter “*Dal divieto di cui al comma 3 è esclusa*

- 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) la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto è riferito, esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa e con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura;
- d) il perfezionamento di contratti di finanziamento che includono l'acquisto di *cap* da parte dell'Ente.

La disciplina appena descritta trova applicazione in combinato disposto con il nuovo sistema normativo in materia di armonizzazione contabile.

Le disposizioni contenute nel principio contabile 3.23 di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs n. 118/2011 introducono una serie di vincoli nell'utilizzo dei proventi incassati dall'Ente nell'ambito di operazioni di estinzione anticipata di contratti derivati sottoscritti dall'Ente medesimo.

In particolare, le disposizioni contenute nel predetto principio contabile prevedono che *“nel caso di estinzione anticipata di uno strumento finanziario derivato, la somma ricevuta dell'ente (cd. mark to market) viene destinata all'estinzione anticipata di altri derivati detenuti dall'ente. In alternativa, il mark to market positivo viene utilizzato dall'ente per 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.”*

L'obiettivo immediato perseguito dal legislatore appare quello di disincentivare una possibile

---

*la facoltà per gli enti di cui al comma 2 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” e dal comma 3-quater “Dal divieto di cui al comma 3 è esclusa altresì la facoltà per gli enti di cui al comma 2 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”.*

condotta, da parte dell'Ente territoriale, orientata a realizzare una chiusura "selettiva" dei contratti derivati che presentano un *mark to market* positivo per l'Ente medesimo, destinando i proventi ottenuti attraverso l'estinzione anticipata a finalità di spesa diverse dall'estinzione di ulteriori contratti derivati detenuti dal medesimo (in particolare, di quelli che presentano un *mark to market* negativo) o dalla riduzione della passività sottostante al contratto derivato oggetto di estinzione anticipata. Si rileva già in questa sede, rinviandosi al contempo alle valutazioni che verranno più ampiamente formulate in chiusura del presente capitolo, che il fine, rilevante in un quadro di complessivi obiettivi di finanza pubblica al cui perseguimento sono chiamate anche le Autonomie territoriali, ribadito altresì, come norma di chiusura del sistema, anche nel richiamato principio contabile, rimane quello della riduzione generale dell'indebitamento dell'Ente.

Il citato principio contabile, inoltre, detta importanti indicazioni in ordine alla rilevazione dei flussi dei derivati, in entrata e in uscita, alla sottoscrizione di contratti derivati da ammortamento di debiti con unica scadenza ed alle estinzioni anticipate.

Sotto il primo profilo, il principio detta una serie di regole per la contabilizzazione dei flussi. In ossequio al principio dell'integrità del bilancio, occorre distinguere tra flussi riguardanti il debito originario e flussi differenziali, attivi o passivi, prodotti dai contratti derivati, da contabilizzare separatamente. Ciò anche al fine di rendere palesi all'Ente, ad ogni scadenza nella quale il derivato genera un differenziale, i risultati finanziari prodotti dalla decisione iniziale di ristrutturazione del debito, oltre che per evitare che eventuali valori positivi siano finalizzati a spesa corrente<sup>177</sup>.

La regolazione annuale dei flussi che hanno natura di soli interessi è rilevata, 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, nell'ordine, a garantire i rischi futuri del contratto, a ridurre il debito sottostante in caso di estinzione anticipata e, in ulteriore subordine, a finanziare investimenti.

I flussi "*una tantum*", conseguenti alla rimodulazione temporale o alla ridefinizione delle condizioni di ammortamento di un debito sottostante, se previsti, devono essere contabilizzati nel titolo VI dell'entrata, come "*accensioni di prestiti*".

---

<sup>177</sup> Per un'analisi di tali temi vd. Corte dei conti, delib. n. 29/2014/SEZAUT/FRG, Parte III, pagg. 655 e ss.

Gli altri flussi riguardanti contratti di 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, al Titolo III delle entrate, come entrata extratributaria, e, in caso di valore negativo, al Titolo I delle spese, come spesa corrente.

Da ultimo, il successivo comma 11 del citato art. 45 del D.L. n. 66 del 2014 ha espressamente previsto che *“l'eventuale valore di mercato positivo incassato dalla chiusura anticipata dei derivati è vincolato all'utilizzo da parte della regione per il riacquisto del debito sottostante il derivato stesso”*.

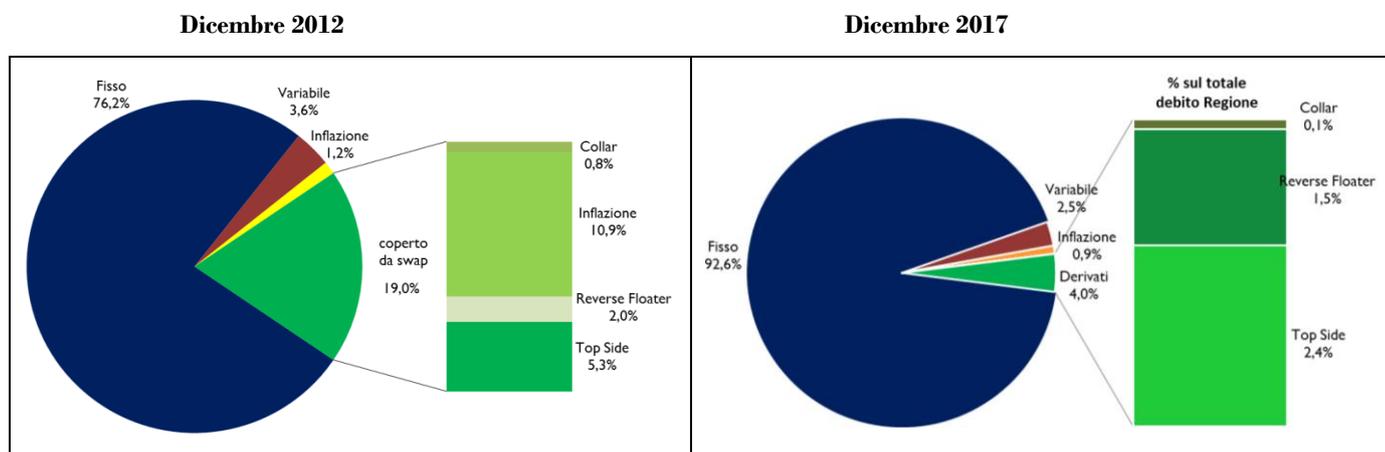
### **3.2 I contratti derivati stipulati dalla regione Lazio**

Tanto premesso sul piano degli stringenti limiti che i soprariocordati interventi del legislatore hanno posto in materia di gestione degli strumenti di finanza derivata storicamente posti in essere dagli Enti territoriali, si dà conto, nel presente paragrafo, della complessa attività che la regione Lazio ha posto in essere, a partire dall'annualità 2013, al fine di pervenire ad un risultato di semplificazione del proprio portafoglio.

In particolare, dal Bollettino periodico n.1/2018:

- nell'agosto 2013 sono stati chiusi entrambi i derivati di tasso esistenti sulla posizione BF04D;
- nel giugno 2014 sono stati chiusi i derivati di tasso in essere con JP Morgan (1/4 Sanim + mirror swap su BV03D);
- nel giugno 2015 è stato chiuso il derivato di tasso in essere con Citi su BF01D;
- nel dicembre 2015 è stato chiuso lo *swap* di ammortamento in essere con Citi su BF01D e parzialmente quello in essere su BF04D;
- nel dicembre 2016 è stato chiuso integralmente lo swap di ammortamento in essere con Citi su BF04D.

- nel giugno 2017 è stato chiuso un derivato di tasso in essere con Dexia Crediop (1/4 del derivato con sottostante la posizione San.Im), ed è stata cancellata l'opzione *floor* digitale venduta nel 2004 dalla Regione in favore della banca medesima su una porzione del derivato con sottostante il mutuo MF06D.



Nel corso del 2017, inoltre, è stata positivamente conclusa l'iniziativa giudiziale connessa al cd. "contenzioso derivati", attraverso il raggiungimento degli accordi transattivi con gli ultimi due istituti di credito interessati alla citazione: BNL e Dexia Crediop.

Alla luce di tutte operazioni effettuate, il portafoglio derivati è passato da 2.800,2 milioni di euro della fine del 2012 all'attuale 504,8 milioni di euro di fine 2017, riducendosi di circa l'82%.

Contenzioso derivati		
Risultati delle transazioni	la Regione ha incassato € 73,5 mln da 9 controparti bancarie	
Riduzione nozionale del portafoglio derivati		
portafoglio al 31 dicembre 2012	2.800,2 mln	
portafoglio al 31 dicembre 2017	504,8 mln	- 82%

Al 31 dicembre 2017 il portafoglio del debito regionale<sup>178</sup> risulta così composto:

- 12.182 milioni di euro relativi a passività a tasso fisso, pari a circa il 96,5% del portafoglio regionale;

<sup>178</sup> Il portafoglio regionale qui considerato è al netto delle anticipazioni di liquidità e della quota a carico dello Stato.

- 336 milioni di euro relativi a posizioni a tasso variabili, pari a circa il 2,7% del portafoglio regionale;
- 110 milioni di euro relativi a prestiti obbligazionari indicizzati all'inflazione, pari a circa il restante 0,9% del portafoglio regionale.



Circa il 4% dello stesso risulta oggetto di operazioni di gestione del tasso tramite derivati. In particolare:

- lo 0,1% delle posizioni prevede una struttura di tipo “*Collar*”, per la quale la Regione paga un tasso variabile (*Euribor*) con protezione dal rialzo dei tassi al di sopra di una certa soglia (*Cap*), a fronte della rinuncia ai benefici derivanti da tassi al di sotto di una certa soglia (*Floor*);
- l'1,5% delle posizioni prevede una struttura “*Top Side*”, in base alla quale la Regione paga un tasso fisso con barriere oltre le quali il tasso diventa variabile (*Euribor*);
- il 2,4% delle posizioni prevede una struttura c.d. “*Reverse Floater*”, per la quale la Regione paga un tasso fisso con barriere che decresce all'aumentare del tasso variabile (*Euribor*).

Con riguardo ai flussi in entrata ed in uscita generati nell'anno 2017, l'Amministrazione ha precisato che i flussi positivi sono stati allocati al titolo III, capitolo 312509 “*Interessi su mutui ed anticipazioni (Flussi positivi da swap)*”; mentre i flussi negativi risultano iscritti tra le spese correnti, ai capitoli T13408-T13411 “*Interessi passivi da derivati-Flussi netti in uscita ed importi per chiusura anticipata di operazioni in essere. Interessi su derivati*”.

La tabella di seguito riportata espone le principali tipologie di strumenti derivati utilizzati dalle Regione, evidenziando, in particolare, la consistenza complessiva del debito, il valore nozionale di ciascuno degli strumenti finanziari derivati descritti e, infine, i flussi in uscita ed in entrata generati da tali strumenti di gestione attiva del debito.

**Tab. n. 73 - Strumenti di finanza derivata e relativi flussi in entrata e in uscita – Anno 2017**

Anno	Debito complessivo a carico Regione	Mutui a carico Regione	IRS su mutui	Obbligazioni a carico Regione	IRS su obbligazioni	CURRENCY	Derivati Pluristruttura	TOT. Strumenti di finanza derivata	Altro	Strumenti di finanza derivata su altro	Flussi in uscita	Flussi in entrata
	(1)+(2)+(3)	(1)	(1a)	(2)	(2a)	(2b)	(2c)		(3)	(3a)		
2017	12.628.348.620	11.290.711.143	189.670.147	687.918.883	15.789.474		93.313.043	109.102.516	649.718.594	202.055.453	44.914.193	33.530.428
di cui: anticipazioni di liquidità	9.300.280.608	9.300.280.608										
TOT. 2017	21.928.629.229	20.590.991.751	189.670.147	687.918.883	15.789.474	0	93.313.043	109.102.516	649.718.594	202.055.453	44.914.193	33.530.428

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo – su dati forniti dalla regione Lazio

### **3.3 La ristrutturazione del prestito obbligazionario regionale e la rinegoziazione dei mutui concessi da Cassa Depositi e Prestiti agli Enti locali della Regione**

Tra gli interventi maggiormente rilevanti ai fini del coordinamento della finanza pubblica di recente introdotti dal legislatore statale, in particolare nell'ambito delle iniziative intraprese nel processo di rinegoziazione e gestione del debito pubblico complessivo<sup>179</sup>, è da annoverarsi la fattispecie prevista dall'art. 45 del decreto legge n. 66 del 2014, come convertito dalla legge n. 89 del 2014.

L'art.45 citato, come noto, ha previsto la possibilità per le 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 ai sensi del DL n.35 del 2013 e dello stesso D.L. n. 66.

Più precisamente, i commi 1 e 2 hanno previsto la facoltà di rinegoziare le condizioni dei mutui contratti (comma 1) con il MEF e di riacquistare i titoli obbligazionari regionali (comma 2).

In particolare, il comma 2 ha disciplinato la possibilità per la Regione di porre in essere operazioni di *buy back* dei propri titoli obbligazionari qualora il valore nominale dei titoli in circolazione fosse superiore a 250 milioni e la vita residua media pari o superiore a 5 anni.

<sup>179</sup> Ciò anche alla luce del fatto che le rate di ammortamento dei prestiti obbligazionari emessi dalle Regioni nei vari anni sono in alcuni casi, in tutto o in parte, anche a carico del bilancio dello Stato.

Inoltre, lo stesso comma disponeva che il riacquisto fosse finanziato dal MEF con mutuo trentennale a tasso fisso pari al rendimento dei BTP di corrispondente durata finanziaria.

Il comma 3, poi, ha espressamente previsto che *“i risparmi annuali di spesa derivanti alle regioni dall'applicazione dei commi 1 e 2 sono prioritariamente destinati al pagamento delle rate di ammortamento delle anticipazioni contratte nel corso dell'esercizio 2014, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 e ai sensi degli articoli 32, 34 e 35 del presente decreto”*.

Inoltre, la relazione tecnica al provvedimento indica che *“il minor onere per interessi passivi delle Regioni determina per le stesse maggiori spazi in termini di patto di stabilità interno”*.

Il *buy back* è stato progettato, coordinato e supervisionato dal MEF che ha avuto, il compito di finanziare il riacquisto dei titoli al netto del valore dei derivati, verificandone il valore effettivo, con l'obiettivo di semplificare la struttura del portafoglio.

Tale fattispecie è stata assoggettata al rispetto dell'art. 41 della legge n.448 del 2001 riguardante l'economicità dell'operazione da valutarsi in termini di valore finanziario delle passività (cioè in presenza di condizioni di rifinanziamento tali da consentire una riduzione del valore finanziario delle passività totali)<sup>180</sup>.

Per la regione Lazio, rientrata tra quelle che, secondo i predetti parametri, rispettavano la normativa sopra brevemente richiamata, tale operazione ha comportato, da un lato, di ridurre gli oneri finanziari derivanti da un minor tasso di interesse (dal 5,695 per cento al 2,26 per cento annuo, quale tasso di interesse del mutuo MEF trentennale<sup>181</sup>, pari a circa 2.841 milioni di euro, concesso a finanziamento dell'operazione di cui trattasi), dall'altro di allungare i tempi di rimborso del capitale stesso (dal 2028 al 2045/2046)<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Ciò anche in relazione all'art. 45, comma 14, che ha previsto come vincolo aggiuntivo che la somma del valore di riacquisto dei titoli obbligazionari e del valore di mercato del derivato ad esso connesso non fosse superiore al valore nominale dei titoli stessi. La regione Lombardia è stata dalle altre Regioni interessate alla complessa operazione individuata quale Ente affidatario della verifica e del calcolo ai fini dell'applicazione del citato art. 41 della legge n. 448/2001, in aggiunta all'intervento di intermediari specializzati

<sup>181</sup> Tasso pari al rendimento di mercato dei Bpt a trenta anni.

<sup>182</sup> Cfr. Relazione sulla gestione allegata al *“Rendiconto generale della regione Lazio per l'esercizio finanziario 2016”*, pag. 81.

La prima fase dell'operazione, avviata a fine 2014, è terminata a dicembre 2015 con l'acquisto dell'80,2% dei titoli con cui la Regione ha realizzato un risparmio di spesa di 45,8 milioni di euro annui sino al 2028.

Alla luce dei risultati ottenuti e dei benefici conseguiti, le Regioni hanno ravvisato l'opportunità di portare comunque a termine l'operazione di riacquisto manifestando al MEF l'interesse a proseguire le operazioni di ristrutturazione del debito, fermo restando il rispetto dei parametri di convenienza economica di cui all'art. 45 del D.L. 66/2014 e all'art. 41 della Legge 448/2001<sup>183</sup>.

A fine 2016 si è conclusa la seconda fase della complessa operazione di riacquisto da parte di sei Regioni italiane dei titoli obbligazionari emessi.

Per il riacquisto dei bond le Regioni, come previsto dalla norma, si sono rifinanziate attraverso un mutuo trentennale con il MEF ad un tasso pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro con durata di finanziamento più vicina a quella del nuovo mutuo. L'importo del mutuo è stato pari al valore dei titoli riacquistati al netto del valore di estinzione dei derivati.

Nella seconda fase dell'operazione di *buy-back* la regione Lazio ha riacquistato titoli sul mercato per 208 milioni di euro, che portano al 99,9% la percentuale complessivamente riacquistata<sup>184</sup>.

A seguito dell'operazione, rimangono in circolazione sul mercato titoli del valore nominale di 1.000 euro. La Regione ha estinto i titoli riacquistati finanziando, l'operazione attraverso:

- il valore positivo di mercato derivante dalla chiusura degli strumenti derivati con sottostante i titoli oggetto di riacquisto (ex comma 13, articolo 45);

---

<sup>183</sup> Le Regioni hanno affidato la verifica ed il calcolo dei vincoli imposti dalla normativa, relativi, rispettivamente alla stabilità del livello di indebitamento e alla economicità dell'operazione con riduzione del valore finanziario delle passività, e per l'estinzione delle eventuali operazioni in strumenti derivati esistenti sui titoli obbligazionari oggetto di riacquisto ad un *advisor* finanziario (Calipso Spa). La Banca incaricata di gestire l'operazione di riacquisto, individuata dal MEF tra gli specialisti in titoli di Stato, ha ricevuto mandato dalle Regioni per il solo riacquisto dei bond e non ha avuto alcun ruolo di consulenza concernente l'estinzione degli eventuali derivati.

<sup>184</sup> Si legge nella citata Relazione (pag. 81) che "(...) la posizione coinvolta in questa attività è stata quella con codice dell'osservatorio BF04D – Cap. nozionale residuo euro 135,2 mln, con data di erogazione al 2 maggio 2006, data di scadenza al 23 giugno 2028, con un tasso di interesse pari al 5,6950%, derivato sul profilo di ammortamento".

- un mutuo MEF trentennale ad un tasso pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro di equivalente durata (2,20% annuo), per un importo complessivo pari a circa 208 milioni di euro;
- un contributo MEF a fondo perduto (*ex comma 2, articolo 45*) per un importo pari a circa 54,6 milioni di euro.

Inoltre, sulla scia di quanto previsto dalla L.R. n. 13/2013, la Regione ha provveduto, nel corso del 2016, ad un'ulteriore attività di riduzione dei mutui concessi agli Enti locali da Cassa depositi e prestiti e assistiti integralmente da contribuzione regionale, in relazione alle economie sui finanziamenti non utilizzati per la realizzazione di opere pubbliche.

Nel corso del 2017 l'Ente ha posto in essere due ulteriori iniziative di ristrutturazione del debito regionale:

- rinegoziazione di tre mutui sottoscritti con Cassa Depositi e Prestiti con la quale la Regione ha realizzato una ulteriore riduzione del costo medio di finanziamento che ha stimato poter generare risparmi pari a circa 98,1 milioni di euro, nel triennio 2017 – 2019.
  - riacquisto delle *tranche 2 e 3* dell'operazione di *sale and lease back* denominata San.Im Per effetto delle politiche di ristrutturazione del debito poste in essere negli anni 2014-2017, la Regione Lazio ha conseguito risparmi strutturali per circa 200 milioni di euro all'anno. Il costo del debito regionale è stato mediamente ridotto di 170 *basis points*.

Nel corso del 2017, Cassa Depositi e Prestiti ha comunicato alla Regione la propria disponibilità a rinegoziare i prestiti concessi in favore delle Regioni colpite dal sisma del Centro Italia del 2016.

La Regione ha ritenuto di aderirvi, rinegoziando tre prestiti e realizzando una complessiva riduzione dei tassi di interesse praticati.

Per effetto dell'adesione a tale procedura, la Regione ha attestato di conseguito benefici finanziari che ha quantificato nei termini di seguito esposti:

- minori oneri nel triennio 2017 – 2019 pari a circa 98,1 milioni di euro;
- minore valore della rata pari a circa 1,9 milioni di euro fino dal 2021 al 2044.

### **3.3.1 La ristrutturazione del debito San.Im**

La Regione ha nel corso dell'annualità 2017, posto in essere una complessa operazione di ristrutturazione del c.d. debito San.Im.

Il debito residuo di San.Im. al 31.12.2017 risulta pari a euro 538.294.429,37. Ai fini del riacquisto dei titoli relativi alle tranche 2 e 3, e alla contestuale cancellazione del debito, si è provveduto attraverso l'emissione di un bond regionale avente valore nozionale pari a 469 milioni di euro (scadenza 2043; tasso fisso: 3,088%), l'utilizzo di risorse regionali per 54 milioni di euro (svincolo quota avanzo vincolato) e i proventi derivanti dalla chiusura dei contratti derivati.

Quanto alla convenienza finanziaria, dalle analisi effettuate la Regione ha stimato che l'operazione di ristrutturazione in oggetto abbia comportato una riduzione del valore finanziario delle passività stimabile in circa 7,9 milioni di Euro<sup>185</sup>.

### **3.3.2 L'utilizzo dei proventi derivanti dalle operazioni di ristrutturazione del debito regionale**

Sulla base delle attività di verifica poste in essere in sede istruttoria è emerso che la Regione ha destinato i proventi risultanti dalle descritte operazioni sui derivati in essere all'estinzione anticipata di contratti derivati che presentavano un *mark to market* negativo<sup>186</sup>, nonché per il riacquisto del debito sottostante il derivato stesso.

Con riguardo a tale finalizzazione pare utile sottolineare che l'obiettivo perseguito dal legislatore con le disposizioni del comma 11 dell'art. 45 del D.L. n. 66 del 2014 è quello di utilizzare i proventi derivanti dall'estinzione anticipata dei contratti derivati connessi alle passività interessate alla ristrutturazione alla riduzione del valore nominale del mutuo

---

<sup>185</sup> La Regione ha chiarito che la valutazione di convenienza finanziaria è stata effettuata, per finalità prudenziali e conservative, annullando nella comparazione tra passività ex ante e passività ex post gli effetti legati all'impiego di 54 milioni derivanti dallo svincolo di una quota di avanzo vincolato che sono stati destinati all'operazione di ristrutturazione. Per quest'ultimo aspetto vd. quanto osservato nel cap. 2 della Parte I della presente Relazione, in particolare al par. 2.2 e ss.

<sup>186</sup> Tra le principali operazioni poste in essere dalla Regione a far data dall'annualità 2014 si ricorda la chiusura anticipata dei contratti derivati in essere con gli Istituti bancari JP Morgan Chase Bank N.A. e JP Morgan Securities Plc, avvalendosi delle risorse precedentemente accantonate in bilancio in conformità alle disposizioni di cui al richiamato principio contabile 3.23. Analogamente, l'Amministrazione ha comunicato di essere in procinto di definire le procedure per la parziale risoluzione anticipata consensuale delle operazioni di "interest rate swap" tra Dexia Crediop S.p.A. e Regione Lazio.

L'Ente ha stimato che, per effetto di queste ulteriori iniziative, il portafoglio derivati è passato da 2.800,2 milioni di euro della fine del 2012 all'attuale 664,3 milioni di euro di fine 2016, riducendosi del 76,3%.

contratto con il MEF a fronte del riacquisto dell'emissione obbligazionaria, in linea con l'obiettivo di finanza pubblica di riduzione del debito complessivo gravante sul perimetro delle Pubbliche Amministrazioni, come definito dal Regolamento UE 479/2009.

In merito alle conseguite economie di spesa è stato altresì accertato che l'Ente ha destinato in via prioritaria i detti flussi positivi al rimborso degli oneri connessi alle anticipazioni di liquidità.

La parte residuale è stata destinata al finanziamento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, istituito a fini di compensazione sul bilancio regionale in conseguenza delle minori entrate derivanti dalla rimodulazione del prelievo fiscale ai fini IRPEF introdotto, per il 2014 e, stabilmente, a decorrere dal 2015, dall'articolo 2 della legge regionale 29 aprile 2013, n. 2<sup>187</sup>.

### 3.4 Valutazioni della Sezione

In ordine alle finalizzazioni delle economie di spesa conseguite a seguito delle complesse operazioni di ristrutturazione del proprio debito, per come sopra descritte, profili di criticità presenta la scelta dell'Ente di destinare, assolute le finalizzazioni prioritarie stabilite sia dal principio contabile n. 3.23, sia dai commi 3 e 11 dell'art. 45 del decreto legge n. 66/2014, la restante parte a implementare il Fondo per la riduzione della pressione fiscale, conseguente all'adozione di politiche di sgravio fiscale intraprese dalla Regione a partire dall'annualità 2013.

Seppure, infatti, a rigore, i flussi differenziali positivi di che trattasi non sono stati finalizzati ad ampliare la capacità di spesa del bilancio regionale, attese le corrispondenti minori entrate, si avanzano dubbi sulla piena conformità dell'azione regionale alla *ratio* sottesa alle numerose disposizioni che, nel nuovo ordinamento contabile, pongono il chiaro principio della finalizzazione dei risparmi di spesa derivanti da operazioni di

---

<sup>187</sup> La dotazione del fondo si compone, inoltre, delle seguenti quote:

- per euro 90 milioni, derivanti dall'estinzione di un mutuo relativo al piano di rimborso della ricapitalizzazione delle Asl e delle Aziende Ospedaliere del Lazio;
- per euro 27 milioni, derivanti dall'attività connesse al piano di razionalizzazione delle società partecipate, adottato ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, di cui al decreto del Presidente della Regione del 21 aprile 2015, n. T00060;
- per euro 33,7 milioni, derivanti da altri risparmi conseguiti a valere sulle spese del bilancio regionale.

razionalizzazione del debito gravante sui bilanci delle Autonomie territoriali all'obiettivo di finanza pubblica di riduzione dell'indebitamento generale delle stesse e, per questa via, del *deficit* e del debito pubblico, al quale risulta altresì funzionale l'obiettivo intermedio della destinazione al miglioramento dei saldi di finanza pubblica delle eventuali maggiori entrate che dovessero verificarsi in corso d'esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione.

In altri termini, una lettura sistematica delle norme in commento consente di qualificarle come complessivamente volte ad imporre vincoli di maggior prudenza agli Enti territoriali per corrispondere all'esigenza di "*sistema*" del definitivo superamento di politiche di spesa ispirate a logiche di breve periodo e, per converso, carenti di una adeguata valutazione degli effetti di lunga durata sulla stabilità delle finanze pubbliche. In tale ordine di considerazioni pare utile osservare che anche l'eventuale extraggettito, che dovesse verificarsi in conseguenza di più favorevoli andamenti del quadro macro-economico a legislazione vigente, deve essere destinato al miglioramento dei saldi di finanza pubblica e, per questa via, al contenimento del debito pubblico.

Si propone pertanto alla approfondita riflessione dell'Istituzione regionale, anche in chiave prospettica, la necessità di una rivalutazione delle proprie politiche fiscali, che dovranno risultare orientate verso obiettivi di maggior coerenza rispetto al quadro di sistema sopra descritto.



**PARTE QUARTA**  
**I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA**

# 1 LA SPESA REGIONALE

## 1.1 Quadro normativo: la disciplina di contenimento della spesa di personale, la regolamentazione del “turn over” e le fattispecie di mobilità obbligatoria

Come noto, il legislatore statale, con le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni, è ripetutamente tornato a modulare il *turn over* delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare intervenendo nella materia delle facoltà assunzionali.

Tanto ha disposto sostanzialmente affiancando le relative disposizioni alle misure più tradizionali di tagli alla spesa di personale, già introdotti a partire dalla disciplina vincolistica di cui ai commi 557 e ss. dell’art. 1 della legge n. 296/06 - legge finanziaria 2007 - che, come noto, ha previsto per tutte le Amministrazioni territoriali soggette al Patto di stabilità interno l’obiettivo della riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, nonché prevedendo, tra gli ambiti prioritari di intervento, la riduzione delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per lavoro flessibile (vd. art. 16, d.l. n. 113/2016, come conv. dalla l. n. 160/2016).

Con riguardo, in particolare, alle previsioni recate dai commi 557 e 557 *ter* dell’art. 1 della legge n. 296/2006, già nella vigenza del richiamato Patto di stabilità interno, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 27/2014, ha avuto modo di precisare che le stesse costituiscono principi generali di coordinamento della finanza pubblica, ispirati alla finalità del contenimento della spesa pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Affermando, in particolare, che: *“la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”*.

Inoltre, la legge n. 208/2015 - legge di stabilità 2016 - dedica, all’art. 1, comma 762,

un'apposita norma alla materia del contenimento delle spese di personale precisando che: “*le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734*”.

Dalla disposizione introdotta con la su enunciata normativa si rileva che, nonostante la cessazione della disciplina previgente in materia di patto di stabilità interno, sono confermate le norme finalizzate al contenimento della spesa del personale da riferire, a partire dall'esercizio 2016, ai nuovi obiettivi di finanza pubblica applicabili a tutte le Autonomie territoriali ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 243/2012 <sup>188</sup>.

Pare utile, inoltre, procedere a una ricognizione, sia pur sintetica, delle principali aree di intervento delle normative di fonte statale succedutesi, con carattere di generalità per le P.P.A.A., in materia di gestione del personale e relativa spesa, incidendo su una pluralità di istituti, in parte già presenti nell'ordinamento (tra cui la mobilità intercompartimentale), nonché prevedendo vincoli alla generale capacità programmatoria degli Enti in materia di reclutamento e assunzione del personale.

A tal riguardo si ricordano le deroghe espresse previste per il personale assunto attraverso le procedure di mobilità disciplinate dall'art. 1, commi 421 e ss. della legge n. 190/2014, dalle Città metropolitane e dalle Province, per il quale continuano ad essere valide le percentuali ordinariamente previste dalla legislazione vigente.

La richiamata norma dell'art.1, comma 421 e ss. della legge n. 190/2014 consente di osservare come complementare agli obiettivi di contenimento risulti anche la più recente disciplina introdotta dal legislatore statale in materia di mobilità.

Tale finalità di razionalizzazione delle risorse umane nel pubblico impiego concorre anch'essa alla finalità del contenimento della spesa per il personale pubblico, nella misura in cui garantisce la c.d. “*neutralità finanziaria*” della relativa spesa a livello di comparto<sup>189</sup>.

Nel dettaglio, la disciplina normativa di riferimento, già contenuta nelle disposizioni

---

<sup>188</sup>vd. in tal senso Sezione delle Autonomie, delib. n. 16/SEZAUT/2016/QMIG.

<sup>189</sup> Sul punto vedasi Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, delib. n. 53/CONTR/2010

dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 – legge finanziaria per il 2007 – modificata dall'art. 14, comma 7, del decreto legge n. 78/2010, nel testo convertito dalla legge n. 122/2010) è stata definita dall'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014. Questa la portata letterale del disposto normativo: *“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, (...) garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

- 1) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;*
- 2) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;*
- 3) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”.*

Il comma 557-bis, aggiunto dall'art. 14, comma 7, del succitato decreto legge n. 78/2010, qualifica le spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni dettate al precedente comma, in particolare includendovi anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale dirigenziale a contratto di cui all'art. 110 del decreto legislativo n.267/2000 - TUEL - nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati facenti comunque capo all'Ente.

Il successivo comma 557-ter, anch'esso aggiunto dall'art. 14, comma 7, del decreto legge n. 78/2010, prevede la sanzione del divieto assoluto di assunzione per gli enti che non risultino in regola con gli obiettivi di contenimento della spesa.

Sulla norma è già intervenuta, con pronuncia avente valore nomofilattico per le sezioni regionali di controllo, la Sezione delle Autonomie, che ha avuto modo di osservare come la medesima, nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al *turn over*, specifici

espressamente la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale, colmando così quella lacuna legislativa, presente nel comma 557, che aveva indotto (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, “ *in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili*” (cfr. SdA delib. n. 25/SEZAUT/2014/QMIG).

Da ultimo, concorre a comporre e definire il quadro di sistema delineato dal comma 557 il comma 557-*quater*, (introdotta dal comma 5-bis dell'art. 3 del decreto legge n. 90/2014), il quale dispone testualmente che “*ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione*”.

Con riguardo alle capacità (o facoltà) assunzionali correlate alla sostituzione del personale cessato (c.d. *turn over*) l'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014 aveva previsto che: “*negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. (...). La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557 bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente (...)*”.

La richiamata normativa introduce una articolata disciplina in merito alle capacità assunzionali delle Pubbliche Amministrazioni, che ruota intorno a tre principi fondamentali:

- 1) la capacità di assumere è soggetta a precise limitazioni ottenute riducendo

percentualmente il rinnovo del personale cessato l'anno precedente a quello di riferimento;

2) a partire dall'annualità 2014 è consentito, in sede programmatoria, alle Amministrazioni pianificare le assunzioni su un orizzonte temporale esteso triennialmente, coerentemente con la programmazione triennale finanziaria, nonché con quella di pianificazione del personale;

3) a ritroso, è consentito l'utilizzo dei residui non utilizzati delle quote percentuali delle facoltà assunzionali maturate nel triennio precedente.

In sede interpretativa, quest'ultima disposizione ha suscitato orientamenti non uniformi, riportati ad unità dalle pronunce rese in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie, che, in ultimo, ha definito il riferimento temporale al triennio precedente ivi contenuto qualificandolo come parametro temporale *“da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni”*<sup>190</sup>.

Il comma 5 *quater* del medesimo articolo 3 del decreto legge n. 90//2014 ha, poi, previsto che *“fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1 gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015”*.

Dal combinato disposto delle normative sopra richiamate può osservarsi come il sistema attuale di disposizioni di fonte statale volte all'obiettivo di finanza pubblica del contenimento della spesa di personale delle P.P.A.A. si configuri come un sistema *“binario”*, in grado di incidere non solo sulla complessiva sostenibilità finanziaria della spesa di personale a carico degli Enti territoriali, ma anche sulla relativa capacità programmatoria, concorrendo, per tale via, all'obiettivo finale della riduzione della consistenza del personale e della correlata spesa.

Sull'assetto ordinamentale come sopra richiamato ha continuato a intervenire il legislatore delle leggi di stabilità, in particolare con l'art. 1, comma 228, della legge n.

---

<sup>190</sup> Sezione delle Autonomie, delib. n. 28/SEZAUT/2015/QMIG e n.26/SEZAUT/2016/QMIG.

208/2015 – legge di stabilità per il 2016 - il quale prevede che, per il 2016, le Regioni e gli Enti locali sottoposti al patto di stabilità interno possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa del 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Per gli anni 2017 e 2018 “... per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento”. La medesima norma dispone inoltre che, con riferimento agli anni 2017 e 2018, l'articolo 3, comma 5 *quater*, del decreto legge n. 90/2014 è disapplicato.

La normativa di cui all'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, allo stato attuale, deve reputarsi sostituita e da disapplicare, ai sensi dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208/2015, ove si prevede una forte limitazione alla possibilità di *turn-over* rispetto alle previsioni originariamente fissate dal decreto legge n. 90/2014<sup>191</sup>. Si rileva inoltre che la disciplina successiva al detto decreto, rimodulativa, in senso restrittivo, delle facoltà assunzionali delle Pubbliche Amministrazioni, da computarsi percentualmente sul *turn over*, è espressamente riferita dal legislatore al personale con “*qualifica non dirigenziale*”, con ciò introducendo un puntuale elemento di differenziazione rispetto alla capacità di reclutamento del personale con qualifica dirigenziale.

Il dato letterale della limitazione al solo personale di qualifica non dirigenziale della rimodulazione delle quote percentuali di cessazioni verificatesi nell'anno precedente a quello di riferimento, unitamente a ragioni di carattere sistematico, conduce a ritenere assoggettata a differente disciplina normativa la materia delle capacità assunzionali delle due tipologie di dipendenti (personale con qualifica dirigenziale e personale di comparto).

In definitiva, la disposizione di cui al comma 228 sembra andare a modificare unicamente la percentuale del *turn-over* così come prevista all'art.3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, lasciando pertanto impregiudicate le restanti disposizioni del medesimo articolo, ovvero 1) la possibilità di cumulo delle risorse destinate alle assunzioni in un

---

<sup>191</sup> Sezione delle Autonomie, delib. n.16/SEZAUT/2016/QMIG, sez. reg.le controllo Molise, delib. n. 63/2016/PAR.

orizzonte temporale esteso triennialmente; 2) l'utilizzo dei c.d. resti assunzionali del triennio precedente<sup>192</sup>.

Soffermandosi, poi, a considerare la *ratio* della disposizione, si deduce che le limitazioni introdotte sono finalizzate unicamente alla riduzione e/o al contenimento della spesa di personale.

Quanto al criterio percentuale cui le Amministrazioni devono attenersi allorché si avvalgano della facoltà di utilizzo dei resti, è stato chiarito che la base di calcolo è da individuarsi nella percentuale determinata secondo le regole *ratione temporis* applicabili. Ciò in ragione del fatto che “*sganciare il momento della determinazione da quello della utilizzazione significa creare una frattura nell'attività programmatica che sfugge ad ogni possibilità di controllo*”<sup>193</sup>.

Aggiunge, infine, la richiamata delibera nomofilattica che la capacità assunzionale, definita sulla base del *turn over* consentito è, invero, determinata, nell'esercizio finanziario di competenza, secondo la percentuale di quest'ultimo dettata dalle disposizioni vevoli, appunto, per l'anno di competenza.

Pertanto, restando aperta la possibilità di utilizzare i resti assunzionali del triennio precedente, quest'ultimo va inteso in un'accezione dinamica, “*a scorrimento*”, con la conseguenza che, in relazione al 2017, lo stesso deve essere individuato nel triennio 2014-2016. Al riguardo va comunque chiarito che le quote di *turn over* a tal fine disponibili sono solo quelle relative all'anno 2014 – cessazioni 2013 - ricadendo nell'ambito di applicazione del comma 424 della legge n.190/2014 le facoltà assunzionali 2015 e 2016, nel senso che le cessazioni verificatesi negli anni 2014/2015 devono essere destinate prioritariamente al ricollocamento del personale soprannumerario delle province.

Pertanto, le facoltà assunzionali utilizzabili per assunzioni nell'anno 2017, rivenienti dalle cessazioni relative al triennio 2014-2016, dovranno essere riferibili alla sola annualità 2014. A tal fine non sarà possibile utilizzare gli eventuali “*resti*” rivenienti dagli anni 2011-

---

<sup>192</sup> in senso conforme, cfr. sez. reg.le controllo Molise, delib. n. 63/2016/PAR *supra* citata.

<sup>193</sup> cfr. Sezione delle Autonomie, delib. n. 25/SEZAUT/2017/QMIG.

2013, poiché non rientranti nel “*triennio precedente*” all’annualità di assunzione.

Passando a considerare l’individuazione delle regole che sorreggono il calcolo delle facoltà assunzionali e il correlato, eventuale utilizzo dei resti ancora disponibili del triennio precedente per il personale con qualifica dirigenziale e per quello di comparto, si osserva quanto segue.

Il d.l. n. 90/2014, nella sua formulazione originaria, ha introdotto una disciplina sulle facoltà assunzionali (riguardante, come sopra ricordato, la fissazione delle percentuali di *turn over* consentite nelle annualità prese in considerazione dalla norma, il cumulo dei resti non utilizzati nel triennio precedente, la facoltà di conservare in un orizzonte triennale le capacità assunzionali man mano maturate), che concorre a definire il quadro delle misure di contenimento della spesa di personale cui soggiacciono le Pubbliche Amministrazioni, per tale via lasciando inalterato il composito quadro delle norme di carattere ordinamentale che disciplinano il rapporto di lavoro del personale pubblico, sia di quello appartenente ai ruoli dirigenziali che al personale di comparto.

Su tale cornice ordinamentale generale, come sopra ricordato, è intervenuto il legislatore della legge di stabilità per il 2016 - legge n. 208/2015 - che, all’art. 1, comma 228, ha espressamente disposto una riduzione delle percentuali del *turn over* per il triennio 2016-2018 limitatamente al personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale.

Sul piano sistematico occorre ricordare che tale puntuale e circoscritto intervento normativo si pone in rapporto di complementarità rispetto all’avviata riforma della dirigenza pubblica che, secondo i principi della legge di delega n. 124/2015, avrebbe dovuto recare il nuovo statuto dei profili dirigenziali della Pubblica Amministrazione.

Come noto, tuttavia, il nuovo sistema di reclutamento della dirigenza pubblica, che sarebbe dovuto entrare in vigore con il decreto legislativo attuativo dell’art. 11 della citata legge di delega non è, allo stato, intervenuto per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016.

Tanto ricordato, deve osservarsi che l’esclusione della possibilità o meno di un utilizzo indifferenziato delle capacità assunzionali dell’Amministrazione tra personale dirigenziale e

di comparto può farsi derivare in sede interpretativa non guardando alla specifica norma vincolistica di spesa, ma ricostruendo in chiave sistematica la cornice ordinamentale che definisce e regola lo statuto della dirigenza pubblica.

Appare utile in tal senso procedere ad un sia pur sintetico *excursus*.

La regolamentazione della dirigenza pubblica risulta oggi ancora delineata, nel suo impianto fondamentale, dalla disciplina recata dal decreto legislativo n. 165/2001 (artt. 16-21), che lo aveva ricollegato alla coeva conformazione dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni (secondo la disciplina dettata con il decreto legislativo n. 286/1999) e alle modalità di valutazione dei dirigenti (artt. 5 d.lgs. 286/1999 e 21 d.lgs. n. 165/2001).

Il relativo statuto rispondeva alla *ratio* di costituire una dirigenza pubblica manageriale, dotata di piena autonomia amministrativa, gestionale e operativa rispetto alle direttive di indirizzo politico riservate al vertice politico-istituzionale, reclutata dall'esterno attraverso il canale preferenziale del corso-concorso, destinataria di un rapporto di lavoro contrattualizzato, con conferimento di incarichi a tempo, con correlata individuazione dei risultati attesi, conseguente valutazione degli obiettivi raggiunti, connesso regime delle responsabilità, amministrativa, dirigenziale, contabile, disciplinare.

Tale ben delineato assetto - e correlate funzioni - pone a carico della Amministrazioni, come suoi logici corollari, precisi obblighi di adozione di strumenti di programmazione degli obiettivi gestionali dell'azione amministrativa, nonché di coerente pianificazione dei fabbisogni delle qualifiche e dei profili dirigenziali necessari, con la predisposizione di piante organiche a ciò funzionali e il concreto reclutamento del personale in tal modo individuato.

Coerenti con gli atti di pianificazione e programmazione dei fabbisogni della dirigenza devono risultare i corrispondenti atti di pianificazione finanziaria, destinati a costituire la provvista finanziaria del trattamento stipendiale dedicato alla dirigenza, nelle sue varie componenti del trattamento fondamentale e di quello variabile, collegato alla retribuzione di posizione e di risultato.

L'*excursus* delineato consente, in definitiva, di affermare come necessitata la distinzione tra il profilo della dirigenza e quello del personale non dirigenziale nelle diverse fasi

dell'attività preordinata al relativo reclutamento e alla conseguente gestione del rapporto di lavoro instaurato, essendo motivatamente rimessa alla discrezionalità amministrativa la rivalutazione dei fabbisogni di personale in ragione dei mutevoli obiettivi della generale azione amministrativa, con il conseguente obbligo di adeguamento, *in primis*, delle piante organiche.

Si richiama a tale ultimo proposito il tenore letterale dell'art. 6, comma 3, il quale espressamente prevede che, in sede di adozione del Piano dei fabbisogni del personale, l'Amministrazione *“indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati (...), nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima (...) garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione”*, fermo rimanendo che *“la copertura dei posti vacanti deve avvenire nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente”*.

La mancata adozione, in sede di programmazione, di tali atti modificativi degli strumenti di reclutamento e gestione del personale dirigenziale non può essere colmata, in regime di alternatività, a valle con l'utilizzo improprio di risorse finanziarie *ab origine* destinate a remunerare i rapporti di lavoro da instaurarsi con personale non dotato della qualifica dirigenziale.

In sostanza, pianificazione e gestione del personale e governo della relativa spesa sono profili imprescindibili e strettamente coerenti tra loro e come tali devono essere trattati dall'Amministrazione.

Conclusivamente sul punto la disciplina sui criteri e le percentuali del computo delle facoltà assunzionali, a seguito degli interventi normativi del legislatore statale sopra ricordati, risulta oggi differenziata per il personale con qualifica dirigenziale e per quello di comparto, tenuto conto del disposto dell'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014.

La pianificazione finanziaria della spesa di personale attuata attraverso l'annuale adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale costituisce, poi, preciso adempimento prodromico rispetto alla procedibilità degli atti di reclutamento di nuovo personale.

Le stesse normative che dispongono le percentuali del *turn over* utilizzabili anno per anno, espressamente onerano le Pubbliche Amministrazioni, nell'ambito più ampio degli strumenti di pianificazione finanziaria e gestionale dei propri bilanci e dei *budget* assegnati, a procedere previamente alla pianificazione dei fabbisogni di personale, in coerenza con gli obiettivi istituzionali e organizzativi parimenti pianificati già a partire dall'adozione e approvazione del bilancio di previsione. In tal senso soccorre la fondamentale previsione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001, che prevede l'adempimento della rideterminazione triennale della dotazione organica, al contempo ponendo l'obbligo della adozione e approvazione del programma annuale e triennale del fabbisogno del personale, *“allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini (...) in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter”*. La correlata norma dell'art. 33, comma 2, espressamente prevede, quale ulteriore adempimento da esperirsi previamente all'avvio di procedure di reclutamento di nuovo personale, la ricognizione, con cadenza annuale, delle eventuali eccedenze di personale.

Nell'ambito del medesimo piano, inoltre, l'Amministrazione cura *“l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale”*, individuando, all'interno del medesimo atto programmatico, le risorse finanziarie destinate alla relativa attuazione, *“nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*(art. 6, c. 2, d.lgs. n. 165/2001).

Costituisce norma di chiusura del delineato sistema la previsione espressa del divieto di assunzione di nuovo personale per le Amministrazioni che non provvedano agli adempimenti in oggetto (cfr. art. 6 richiamato, comma 6).

In altri termini, la programmazione del personale, con la puntuale adozione dei relativi atti di pianificazione, costituisce condizione di procedibilità della concreta adozione degli atti finalizzati al reclutamento di nuovo personale, nei limiti di correlata spesa *ratione temporis* applicabili.

Ciò, come è stato osservato, in quanto *“la programmazione triennale costituisce un momento centrale nella corretta pianificazione delle risorse pubbliche, tanto da essere considerata oramai imprescindibile, anche per l’ipotesi dell’utilizzo della capacità assunzionale derivante dal cumulo delle risorse relative alle cessazioni non utilizzate del triennio precedente”* (cfr. SdA, delib. n. 28/SEZAUT/2015/QMIG). Il principio è stato di recente ribadito in base all’osservazione per cui la programmazione triennale risponde all’esigenza *“di un’attenta valutazione di sostenibilità finanziaria – in termini di competenza e di cassa – della relativa spesa, in considerazione del duraturo impatto sui bilanci delle amministrazioni”*, con la conseguenza che qualsiasi ipotesi di reclutamento di personale deve coniugarsi con le effettive esigenze funzionali degli Enti, necessitando, perciò stesso, di essere corredata da un’accurata analisi e connessa individuazione delle professionalità realmente necessarie rispetto a quelle venute meno per *turn over*. In sostanza, la facoltà di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo postula il rispetto non solo dei principi di selettività, trasparenza ed adeguato accesso dall’esterno, codificati dall’art. 35 del decreto legislativo n. 165/2001, ma anche, indefettibilmente, dei vincoli imposti dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ivi comprese le fattispecie limitative specifiche<sup>194</sup>.

## **1.2 La consistenza del personale dipendente direttamente dalla regione Lazio**

La Regione ha rappresentato che alla chiusura dell'esercizio 2017 risultano alle proprie dipendenze 4.658 unità di personale, ivi comprese le 171 unità in posizione di comando da altre Amministrazioni pubbliche.

Una volta stabilizzate, nel 2016, le 659 unità di personale dell'ex Agenzia di sanità pubblica della Regione Lazio (ASP) e delle Province, ricollocate, rispettivamente, in attuazione della legge n.56/2014 e della legge di stabilità n. 190/2014, art. 1, comma 424, che avevano determinato nel 2016 l'incremento del personale del 15,52% rispetto al 2015, le unità di personale nel 2017 sono complessivamente diminuite di 248 unità, con un decremento del -5,06% rispetto al 2016 (esercizio nel quale si registravano 4.906 unità in servizio).

---

<sup>194</sup> cfr. sez.reg.le contr. Sicilia, delib. n. 68/2017/PAR e *ivi* delib. n. 162/2016/PAR

Di seguito un prospetto che evidenzia i dati numerici riportati, con ulteriori elementi di qualificazione contrattuale:

**Tab. n. 74 - Personale alle dipendenze della Regione Lazio (Giunta e Consiglio regionale), comprensivo del personale dell'ex ASP e ex Province al 31/12/2017**

ANNO 2017 (*)								
QUALIFICA	ORGANICO	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO				TOTALE personale regionale E=Σ(A:D)	Personale comandato da altri Enti F	Personale effettivo presso Regione G=E-C-D+F
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettativa per altri incarichi	Com./dist. c/o altre Amm.ni			
		A	B	C	D			
Dirigenti a tempo indeterminato	313	160		6	3	169	7	167
Dirigenti a tempo determinato		38				38		38
Resp. Strutt. Diretta collab. a T.D.		14				14		14
Pos. Econ. D	1.720	1.551	54	18	59	1.682	31	1.636
Pos. Econ. C	1.778	1.469	73	2	67	1.611	83	1.625
Pos. Econ. B	950	772	50		43	865	41	863
Pos. Econ. A	47	40	1		2	43	9	50
Collaboratori a tempo determinato		159	106			265		265
<b>TOTALE</b>	<b>4.808</b>	<b>4.203</b>	<b>284</b>	<b>26</b>	<b>174</b>	<b>4.687</b>	<b>171</b>	<b>4.658</b>

La Regione ha fatto presente che si tratta di dati di previsione in quanto è in corso l'elaborazione del Conto annuale 2017.

Non sono stati conteggiati i dirigenti (Comandati e a T.D.) con incarico c/o l'Ufficio Speciale per la ricostruzione post sisma 2016 della Regione Lazio) e i dipendenti in comando da altre amministrazioni c/o il suddetto Ufficio speciale.

Fonte: dati forniti dalla Regione Lazio

## 1.2.1 Verifica del rispetto dei vincoli in materia di personale per l'anno 2017

Per la verifica del rispetto da parte della Regione dei vincoli di spesa ed assunzionali gravanti nel 2017 sulle Amministrazioni pubbliche e, in particolare, su quelle regionali, si richiamano le seguenti disposizioni legislative di fonte statale, di cui si è fatto cenno in premessa: articolo 1, commi 228, 234 e 236, della legge n. 208/2015, articolo 1, commi 557 e 557-*quater* dell'art.1 della legge n. 296/2006, articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

### a) Facoltà assunzionali (Art. 1, commi 228, 234 e 236, Legge n. 208/2015)

Anche per il 2017 l'Amministrazione ha proceduto correttamente a computare distintamente le facoltà assunzionali tra personale dirigenziale e personale non dirigenziale.

#### Personale non dirigenziale

La DGR n. 561 del 12 settembre 2017 recante il "*Piano triennale dei fabbisogni di personale della giunta regionale del Lazio 2017-2019. Aggiornamento della Programmazione triennale del fabbisogno del personale della Giunta regionale del Lazio 2016-2018, approvata con*

*D.G.R. n. 514 del 4 agosto 2016. Ricognizione delle eccedenze di personale – art. 33 del d.lgs. n. 165/2001*”, adottata in ottemperanza all’obbligo previsto dagli artt. 6 e 6 *ter* del d.lgs. 165/2001, disciplina l’utilizzo delle facoltà assunzionali, considerando anche l’utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali riferite al triennio precedente.

L’Ente ha rappresentato che la rimodulazione del Piano si è resa necessaria principalmente per far fronte alle esigenze legate al reperimento delle risorse connesse al funzionamento dell’istituito servizio del numero unico europeo (NUE), secondo quanto previsto dall’art. 14 del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14 (*“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”*) convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

Il comma 1 dell’articolo 14 prevede che *per le attività connesse al numero unico europeo 112 e alle relative centrali operative realizzate in ambito regionale secondo le modalità definite con i protocolli d’intesa adottati ai sensi dell’articolo 75-bis, comma 3, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, le Regioni che hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all’articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, possono bandire, nell’anno successivo, procedure concorsuali finalizzate all’assunzione, con contratti di lavoro a tempo indeterminato, di un contingente massimo di personale determinato in proporzione alla popolazione residente in ciascuna Regione, sulla base di un rapporto pari ad un’unità di personale ogni trentamila residenti. A tal fine, le Regioni possono utilizzare integralmente i risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 finalizzate alle assunzioni, in deroga alle previsioni dell’articolo 1, comma 228, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.*

La legge di conversione n. 48/2017 ha aggiunto il comma 1-bis all’articolo 14, stabilendo che *le procedure concorsuali finalizzate alle nuove assunzioni di cui al comma 1 sono subordinate alla verifica dell’assenza di personale in mobilità o in esubero nell’ambito della medesima amministrazione con caratteristiche professionali adeguate alle mansioni richieste.*

L’Amministrazione ha attestato, a tale ultimo proposito, che per quanto riguarda le situazioni di soprannumero non ha rilevato la presenza di personale in servizio a tempo indeterminato oltre la dotazione organica e che non ha registrato situazioni di eccedenza rispetto alle esigenze funzionali dell’Ente.

Le risorse per l'assunzione di 115 unità di categoria C e di 1 unità di categoria D, individuate per il funzionamento del servizio, sono state quantificate in euro 4.844.680,29, come rappresentate nel seguente prospetto, distinte per qualifica:

quantificazione oneri NUE		
qualifica	unità	oneri comprensivi salario accessorio
D1	1	€ 44.364,09
C1	115	€ 4.800.316,20
<b>Totale</b>	<b>116</b>	<b>€ 4.844.680,29</b>

Fonte: DGR 561 del 12 settembre 2017

L'iter seguito ai fini del reclutamento di detto personale ha preso origine dalle nuove stime dei risparmi di spesa contenute nella DGR 561/2017 (modificate rispetto alla precedente DGR 514/2016), con riferimento alle cessazioni dal servizio nell'annualità 2016 per l'utilizzo delle facoltà assunzionali 2017 e alle cessazioni nell'annualità 2017 per l'utilizzo delle facoltà assunzionali 2018.

Una volta individuati i risparmi di spesa derivanti dalle cessazioni dal servizio, sono state detratte le risorse già utilizzate (risparmi già utilizzati) nonché i risparmi "congelati", necessari per la trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo parziale a tempo pieno delle 86 unità dell'ex ASP - Agenzia di sanità pubblica della Regione Lazio, quantificati nelle percentuali previste dalla legge. In tal modo, come si evince dalla tabella n. 3, sono state individuate le coperture degli oneri relativi al reclutamento del personale del NUE.

**Tab. n. 75 - Quota copertura reclutamento personale NUE**

Quota copertura reclutamento NUE					
cessazioni di riferimento	turn over 100%	Risparmi già utilizzati	Risparmi da utilizzare per le 86 unità ex ASP su turn over 75% cessazioni 2016 e 25% sulle cessazioni 2017	Risparmi da cessazioni	quota reclutamento NUE
2016	€ 3.036.597,45	€ 317.943,58	€ 820.780,46	€ 1.897.873,41	€ 1.897.873,41
2017	€ 4.270.588,98	€ 347.805,34	€ 186.018,28	€ 3.736.765,36	€ 2.946.806,88
<b>totale</b>	<b>€ 7.307.186,43</b>	<b>€ 665.748,92</b>	<b>€ 1.006.798,74</b>	<b>€ 5.634.638,77</b>	<b>€ 4.844.680,29</b>

Fonte: DGR 561 del 12 settembre 2017

## **Personale delle Province**

Relativamente al Personale eccedentario delle Province transitato nei ruoli dell'Amministrazione regionale, la spesa complessivamente determinata dall'inclusione nei ruoli regionali di detto personale riallocato, a partire dall'esercizio 2016, è espressamente

esclusa dal computo delle spese previste dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006, dall'articolo 1, comma 424, quarto periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

### **Personale dirigenziale**

Con DGR 561/2017 sono stati ricalcolati, rispetto alla precedente DGR 514/2016, i risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio relativi al 2018:

<b>facoltà assunzionali</b>	<b>cessazioni di riferimento</b>	<b>risparmi cessazioni</b>
2017	2016	1.552.038,51
2018	2017	1.834.227,33

Fonte: DGR 561 del 12 settembre 2017

Atteso che per la Giunta regionale l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è inferiore al 25%, è stato possibile procedere, sulla base di quanto disposto dall'art. 3, comma 5 quater, del D.L. n. 90/2014, a pianificare assunzioni a tempo indeterminato, nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

Nello specifico, per provvedere a fronteggiare le esigenze dell'Amministrazione regionale è stato pianificato di reperire, per una spesa pari ad euro 2.539.699,38, le seguenti unità di personale:

- n. 12 dirigenti ingegneri;
- n. 3 dirigenti architetti;
- n. 3 dirigenti informatici.

Per quanto concerne gli incarichi dirigenziali a tempo determinato, l'Amministrazione ha rappresentato che al 31 dicembre 2017, a fronte di una dotazione organica di 313 unità e 169 unità di personale dirigenziale in servizio, sono stati reclutati 52 dirigenti a tempo determinato e conferiti 49 incarichi esterni ex art 19 D.Lgs. 165/2001.

#### **b) Contenimento della spesa del personale (Art. 1, comma 557, Legge n. 296/2006)**

Sulla base dei dati contabili forniti dall'Amministrazione, nell'esercizio 2017 emerge un decremento di spesa sia rispetto alla media del triennio considerato (2011-2013), sia rispetto alla spesa dell'esercizio precedente, come evidenziato nella tabella seguente:

**Tab. n. 76 - Spesa del personale alle dipendenze della regione Lazio (Giunta e Consiglio regionale)**

**Impegni - anni 2011/2017**

in migliaia di euro							
	anno 2011	anno 2012	anno 2013	anno 2016	anno 2017	Media Triennio 2011/2013	Scostamento 2017 su media triennio 2011- 2013
<b>Spesa del personale</b>							
<b>emolumenti totali</b>	<b>165.786</b>	<b>199.931</b>	<b>191.326</b>	<b>172.496</b>	<b>166.247</b>	<b>179.157</b>	<b>-7,21%</b>
<b>Contributi a carico dell'Amministrazione su competenze fisse e accessorie</b>	47.215	52.674	48.724	45.330	43.811	49.538	-11,56%
<b>IRAP</b>	13.421	16.346	15.187	14.301	13.693	14.985	-8,62%
<b>COSTO DEL PERSONALE (a)</b>	<b>226.422</b>	<b>268.951</b>	<b>255.237</b>	<b>232.127</b>	<b>223.751</b>	<b>250.203</b>	<b>-10,57%</b>
<b>Componenti aggiuntive</b>							
<b>COMPONENTI AGGIUNTIVE* (b)</b>	<b>12.743</b>	<b>13.412</b>	<b>11.178</b>	<b>11.350</b>	<b>5.406</b>	<b>12.444</b>	<b>-56,56%</b>
<b>Totale costo del lavoro</b>							
<b>TOTALE COSTO DEL LAVORO (a+b)</b>	<b>239.165</b>	<b>282.363</b>	<b>266.415</b>	<b>243.477</b>	<b>229.157</b>	<b>262.648</b>	<b>-12,75%</b>
* tra le componenti aggiuntive assegni nucleo familiare, buoni pasto, equo indennizzo, coperture assicurative, indennità di missione e trasferimento, incarichi di studio, ricerca e consulenza							

Fonte: dati forniti dalla Regione Lazio

Con separata evidenza si riportano i dati trasmessi dalla Regione relativamente alla spesa connessa al costo del personale ricollocato dalle province e città metropolitana di Roma Capitale con decorrenza giuridica 01/01/2016, all'Ufficio Speciale per la ricostruzione post-sisma, nonché ai compensi ed alle ulteriori spese di personale richieste dall'esecuzione delle ordinanze di protezione civile succedutesi nel tempo al fine di fronteggiare l'emergenza sisma dell'agosto 2016, in quanto escluse dalla verifica del tetto di cui all'art. 1, co. 557-quater, della L. n. 296/2006, in ragione di espresse previsioni normative.

**Tab. n. 77 - Spesa del personale ex Provincia, Ufficio speciale per il sisma e Protezione civile**

in euro			
spesa del personale 2017			
	Ex provincia	Ufficio speciale per il sisma	compensi ordinanze di protezione civile
Direttore Generale - qualifica dirigenziale a tempo indeterminato e a tempo determinato	704.644,24	259.478,73	20.020,00
Posizione economica A, B, C, D	16.357.864,17	625.012,69	1.096.157,23
<b>EMOLUMENTI TOTALI</b>	<b>17.062.508,41</b>	<b>884.491,42</b>	<b>1.116.177,23</b>
Contributi a carico dell'Amministrazione su competenze fisse e accessorie	4.646.624,00	198.014,34	266.688,23
IRAP	1.458.044,80	64.726,49	94.875,06
<b>TOTALE COSTO DEL PERSONALE (a)</b>	<b>23.167.177,21</b>	<b>1.147.232,25</b>	<b>1.477.740,52</b>
Componenti aggiuntive 2017			
	Ex provincia	Ufficio speciale per il sisma	compensi ordinanze di protezione civile
Buoni pasto		22.085,75	
Indennità di missione e trasferimento	12.241,81	998,61	167.564,96
<b>TOTALE COMPONENTI AGGIUNTIVE (b)</b>		<b>23.084,36</b>	<b>167.564,96</b>
<b>TOTALE COSTO DEL LAVORO (a+b)</b>	<b>23.179.419,02</b>	<b>1.170.316,61</b>	<b>1.645.305,48</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Lazio

**c) Costo del personale per le forme di lavoro flessibili (art. 9, c. 28, D.L. n.78/2010 e art. 19, c. 5, L.R. n. 4/2010)**

Si riporta di seguito la tabella riepilogativa<sup>195</sup>:

**Tab. n. 78 - Costo del personale per le forme di lavoro flessibili**

Rispetto dei limiti (art. 9, co. 28 D.L. 78/2010)		
in euro		
Descrizione	Impegni 2009	Impegni 2017
Personale a tempo determinato	27.087.000,00	12.971.618,12
Personale in convenzione		
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa/ a progetto	459.000,00	615.006,30
<b>Totale</b>	<b>27.546.000,00</b>	<b>13.586.624,42</b>
Contratti formazione lavoro		
Altri rapporti formativi		
Somministrazione di lavoro		
Lavoro accessorio di cui all'art. 70, co. 1, lett. D) D.Lgs. 273/2003		
<b>Totale</b>	-	-
<b>Totale complessivo</b>	<b>27.546.000,00</b>	<b>13.586.624,42</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Lazio

<sup>195</sup> L'Amministrazione regionale non ha rispettato integralmente il vincolo normativo previsto dall'art. 9, comma 28 del decreto legge n. 78/2010 e dall'art. 19, comma 5, della legge regionale n. 4/2013, riguardante la diminuzione nella misura del 50% della spesa annua per assunzioni di personale a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata continuativa nonché per contratti di formazione lavoro, per altri rapporti formativi, per la somministrazione lavoro o per prestazioni di lavoro accessorio rispetto a quella sostenuta nell'anno 2009.

La base di calcolo presa in considerazione dalla Regione, ai fini del limite di spesa in oggetto, infatti, non comprende il costo del personale precario ex ASP cui la Giunta regionale è subentrata a far data dal 1° dicembre 2013, ai sensi dell'art. 35, comma 12, della legge regionale n. 4/2013.

Sul punto la Sezione ribadisce quanto già osservato in occasione dei precedenti controlli circa la non conformità alle citate prescrizioni normative dell'esclusione operata dall'Amministrazione della spesa sostenuta per il personale precario ex ASP.

Si prende atto del rispetto del limite complessivo di spesa verificato ai sensi delle disposizioni dell'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006.

### **1.3 La spesa di personale delle società controllate direttamente dalla regione Lazio: verifica del rispetto dei relativi vincoli**

L'art. 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (come successivamente modificato) ha previsto il divieto, per gli Enti nei quali l'incidenza delle spese di personale risulti pari o superiore ad una certa percentuale delle spese correnti (che, fissato inizialmente nella misura del 50%, è stato portato al 40% con l'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, e riportato al 50% con l'art. 28, comma 11 quater, del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, come convertito in legge. 22 dicembre 2011, n. 214), di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

La predetta norma è stata abrogata dall'art. 3, quinto comma<sup>196</sup>, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 114 del 2014.

L'articolo 18, comma 2-bis, del D.L. n. 112/2008 come modificato dal comma 5-quinquies del citato art. 3, stabilisce che le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei

---

<sup>196</sup> Art. 3 comma 5 D.L. n. 90 del 2014: “Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo.” (La norma è stata ulteriormente modificata dall'art. 4, comma 3, legge n. 125 del 2015).

costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, sulla base di un atto di indirizzo emanato dall'ente controllante.<sup>197</sup>

Vengono di seguito riportati i dati forniti dalla Regione riferibili alla spesa per il personale complessivamente sostenuta dalle proprie società controllate nell'annualità 2017, nonché la comparazione della medesima spesa rispetto alla media di quella sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2011/2013:

### Cotral S.p.A.

Per quanto riguarda la società Cotral S.p.A. il costo complessivo del personale dipendente al 31 dicembre 2017 si è attestato a 153.350.116 euro, contro i 160.202.548 euro del 2016, con una diminuzione rispetto all'esercizio precedente pari al 4,28%.

Di seguito il prospetto di dettaglio (dati da bilancio):

**Tab. n. 79 - Costo complessivo personale dipendente – Cotral S.p.A.**

(in euro)

COTRAL SPA					
Costi del personale	2015 <sup>(1)</sup>	2016 <sup>(2)</sup>	2017 <sup>(3)</sup>	Differenza 2017-2016	Var. % 2017/2016
Salari e stipendi	111.601.804	114.189.435	109.758.845	-4.430.590	-3,88%
Oneri sociali	33.172.208	34.505.560	33.437.738	-1.067.822	-3,09%
T.F.R.	8.822.789	9.055.405	8.671.824	-383.581	-4,24%
Trattamento quiescenza e simile	1.067.055	1.143.820	1.347.503	203.683	17,81%
Altri costi	1.936.916	1.308.328	134.206	-1.174.122	-89,74%
<b>Totale costi personale</b>	<b>156.600.772</b>	<b>160.202.548</b>	<b>153.350.116</b>	<b>-6.852.432</b>	<b>-4,28%</b>

(1) Si preecisa che la riclassificazione delle cifre è stata adeguata a quella attuale

(2) Si precisa che l'importo precedentemente comunicato è stato variato dopo l'approvazione del Bilancio 2016

(3) Si precisa che il progetto di bilancio non è stato ancora approvato in quanto la società ha differito i termini per l'approvazione a non oltre i 180 giorni dalla chiusura dell'esercizio sociale

Fonte: dati forniti dalla regione Lazio

Dal confronto con i dati del 2016 emerge che l'ammontare dei costi sostenuti nel 2017

<sup>197</sup> La norma citata ha stabilito che al predetto fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, «... tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione.

sono diminuiti di 6.852.432 euro, a seguito dell'assestamento degli stessi dovuti all'incorporazione del ramo di azienda della estinta Cotral Patrimonio S.p.A.

Il personale in servizio registra una costante, se pur lieve, diminuzione nel triennio 2015-2017, attestandosi su 3.141 unità (di cui 8 dirigenti, 87 quadri e 3.046 dipendenti), con una riduzione di 94 unità rispetto al 2016, registratasi soprattutto nell'ambito del personale con qualifica dirigenziale.

La regione ha riferito che la riduzione di due punti dell'incidenza della spesa del personale rispetto la spesa corrente (dal 52,29% del 2016 al 50,68% del 2017) è stata determinata dalla significativa diminuzione dei costi del personale, più che del decremento meno rilevante della spesa corrente, che ha registrato, nel 2017, una flessione di euro 3.796.216 rispetto all'esercizio precedente.

In diminuzione, altresì, è la spesa sostenuta per il personale con contratto di lavoro flessibile (da euro 566.178 del 2016 ad euro 526.305 del 2017, decremento di euro 39.873), in pieno rispetto dei vincoli sulla relativa spesa imposti dall'art.1, c.557, lett. a) della L. 296/2006, che impone la riduzione delle spese di personale con azioni rivolte al contenimento della spesa flessibile.

Il Consiglio di amministrazione di Cotral, con la deliberazione n. 82 del 05.10.2015, ha approvato il "*Piano assunzionale 2015-2017*" sulla base delle disposizioni dettate dall'articolo 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014, convertito con la legge n. 114/2014<sup>198</sup>.

Il suddetto "*Piano assunzionale 2015-2017*" prevede, in riferimento al valore economico corrispondente a personale con qualifica di Operatori di Esercizio secondo il pertinente contratto collettivo di lavoro (Autoferrotranvieri), l'assunzione di:

- n. 89 potenziali unità nell'anno 2015;
- n. 91 potenziali unità nell'anno 2016;
- n. 80 potenziali unità nell'anno 2017.

---

<sup>198</sup> Cfr. art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014 cit. *Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (...)*"

Il Consiglio di Amministrazione di Cotral S.p.A. ha dapprima approvato e poi rimodulato il "*Piano assunzionale 2016-2018*", prevedendo l'assunzione di:

- n. 13 potenziali unità (quali residuo del Budget assunzionale dell'anno 2015);
- n. 46 potenziali unità nell'anno 2016;
- n. 37 potenziali unità nell'anno 2017;
- n. 35 potenziali unità nell'anno 2018.

La Regione, con propria deliberazione del giugno 2016, ha quindi autorizzato, ai sensi degli artt. 13 lettera a), e 23, comma 2, lettera g), dello statuto societario, il detto "*Piano assunzionale 2016 - 2018*". Le risorse finanziarie necessarie alla copertura dei costi del personale di cui ai precedenti piani assunzionali sono da ricomprendere nell'ambito del contratto di servizio intercorrente tra la società e la regione Lazio.

#### **Lazio Innova S.p.A. (ex Sviluppo Lazio S.p.A.)**

A seguito del riordino delle società operanti nel settore dello sviluppo economico, di cui alla L.R. n. 10/2013, le attività nel suddetto campo sono state affidate interamente alla società Lazio Innova S.p.A. (già Sviluppo Lazio).

Di seguito, per quanto riguarda il costo del personale nell'esercizio 2017, si evidenziano i relativi dati, forniti dalla Regione.

**Tab. n. 80- Costo complessivo personale dipendente – Lazio Innova S.p.A.**

(in euro)

<b>Lazio Innova S.p.A. (Ex Sviluppo Lazio S.p.A.)</b>					
<b>Costi del personale</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017<sup>(1)</sup></b>	<b>Differenza 2017-2016</b>	<b>Var. % 2017/2016</b>
Salari e stipendi	10.941.148	11.000.913	13.888.211	2.887.298	26,25%
Oneri sociali	2.929.537	2.943.270	3.795.578	852.308	28,96%
T.F.R.	740.559	762.601	935.611	173.010	22,69%
Trattamento quiescenza e simile	0	0	0	0	0,00%
Altri costi	299.211	124.973	150.490	25.517	20,42%
<b>Totale costi personale</b>	<b>14.910.455</b>	<b>14.831.757</b>	<b>18.769.890</b>	<b>3.938.133</b>	<b>26,55%</b>

(1) di cui, per dipendenti con contratto a tempo determinato, €. 431.748

Fonte: dati forniti dalla regione Lazio

Il costo complessivo del personale nel 2017 è stato pari a 18.769.890 euro, in aumento rispetto all'esercizio 2016 di 3.938.133 euro (26,55%), ascrivibile al fatto che i dati relativi

all'esercizio 2017 includono l'organico della società Bic Lazio S.p.A., incorporata da Lazio Innova.

A fronte del significativo aumento del costo del personale, si registra un contestuale aumento di oltre 7 milioni di euro della spesa corrente. Tali variazioni determinano una rilevante incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente anche nel 2017, assorbendo il 56,27% della stessa, in leggera flessione rispetto all'esercizio precedente (57,15%).

Al 31 dicembre 2017 il personale dipendente risulta composto da 291 unità, in aumento di 69 unità rispetto all'esercizio precedente, dovuto soprattutto all'incremento del personale non dirigenziale, mentre il personale dirigenziale è rimasto invariato dal 2015 (1 direttore generale e 7 dirigenti).

Il costo riguardante il personale con contratto di lavoro flessibile alle dipendenze della società, significativo ai fini della verifica dei vincoli sulla relativa spesa, ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 557, lett. a) della 296/2006, è aumentato di 123.312 euro rispetto al 2016.

#### **LAZIOcrea S.p.A.:**

Si rammenta che la società LAZIOcrea S.p.A., è stata costituita nel corso del 2015 mediante un'operazione straordinaria di fusione per unione che ha interessato le società Lazio Service S.p.A. e Lait S.p.A., con effetti giuridici a decorrere dal 31 dicembre 2015 ed effetti contabili e fiscali retrodatati, come previsto dall'atto di fusione, al 1° gennaio 2015.

Conseguentemente il bilancio di LAZIOcrea S.p.A, alla luce di quanto sopra, rappresenta la sommatoria dei risultati finanziari ed economici delle due indicate società.

**Tab. n. 81 - Costo complessivo personale dipendente – LAZIOcrea S.p.A.**

(in euro)

<b>LAZIOcrea S.p.A.</b>					
<b>Costi del personale</b>	<b>2015</b>	<b>2016 (1)</b>	<b>2017 (2)</b>	<b>Differenza 2017-2016</b>	<b>Var. % 2017/2016</b>
Salari e stipendi	39.616.082	41.392.747	41.834.006	441.259	1,07%
Oneri sociali	11.598.458	12.192.695	12.271.843	79.148	0,65%
T.F.R.	2.797.080	3.098.255	2.866.569	-231.686	-7,48%
Trattamento quiescenza e simile	113.872	130.912	131.870	958	0,73%
Altri costi	145.727	767.306	698.287	-69.019	-8,99%
<b>Totale costi personale</b>	<b>54.271.219</b>	<b>57.581.915</b>	<b>57.802.575</b>	<b>220.660</b>	<b>0,38%</b>

(1) Con riferimento all'esercizio 2016, sono inseriti i dati indicati nel conto economico del bilancio d'esercizio chiuso al 31.12.2017. A seguito delle modifiche ai criteri di redazione, apportate dal D.Lgs. n. 139/2015, i suddetti dati ricomprendono anche gli oneri di natura eccezionale e gli accantonamenti al fondo rischi.

(2) Con riferimento all'esercizio 2017, sono inseriti i dati indicati nel conto economico del bilancio d'esercizio. A seguito delle modifiche ai criteri di redazione, apportate dal D.Lgs. n. 139/2015, i suddetti dati ricomprendono anche gli oneri di natura eccezionale e gli accantonamenti al fondo rischi.

Fonte: dati forniti dalla regione Lazio

Nello specifico, i costi del personale hanno fatto registrare, nell'anno 2017, una spesa complessiva pari a euro 57.802.575, con un incremento pari a 220.660 euro (0,38%).

A fronte di un lievissimo aumento della spesa del personale, la variazione in diminuzione in termini percentuali dell'incidenza della stessa rispetto alla spesa corrente (da 56,37% a 55,47%), è dipesa dall'incremento della spesa corrente di circa 2 milioni e mezzo nel 2017.

Con riferimento al personale dipendente, esso è in flessione nel triennio 2015-2017, con una riduzione di 7 unità dal 2017 al 2016, mentre la spesa sostenuta per il lavoro flessibile risulta azzerata nel 2017.

#### **Astral S.p.A.:**

Per quanto riguarda la società Astral S.p.A. il costo complessivo del personale nel 2017 è stato pari a 11.718.622 euro, in aumento rispetto al corrispondente valore dell'esercizio 2016, definitivamente quantificato in 11.243.030 euro, a seguito dell'incorporazione del ramo di azienda della estinta Cotral Patrimonio Spa a seguito dell'atto di scissione del 28/07/2016 con effetti contabili e fiscali retroattivi al 01/01/2016.

**Tab. n. 82 - Costo complessivo personale dipendente – Astral S.p.A.**

(in euro)

<b>Astral S.p.A.</b>					
<b>Costi del personale</b>	<b>2015</b>	<b>2016<sup>(1)(2)</sup></b>	<b>2017</b>	<b>Differenza 2017-2016</b>	<b>Var. % 2017/2016</b>
Salari e stipendi	7.266.624	8.365.151	8.807.152	442.001	5,28%
Oneri sociali	2.214.965	2.362.005	2.335.452	-26.553	-1,12%
T.F.R.	413.342	429.673	520.822	91.149	21,21%
Trattamento quiescenza e simile	0	27.630	35.196	7.566	27,38%
Altri costi	0	58.571	20.000	-38.571	-65,85%
<b>Totale costi personale</b>	<b>9.894.931</b>	<b>11.243.030</b>	<b>11.718.622</b>	<b>475.592</b>	<b>4,23%</b>

1 Include gli effetti dell'incorporazione del ramo di azienda della estinta Cotral Patrimonio Spa a seguito dell'atto di scissione del 28/07/2016 con effetti contabili e fiscali retroattivi al 01/01/2016

2 Dati da bilancio definitivi

Fonte: dati forniti dalla regione Lazio

Più marcata è risultata l'incidenza in termini percentuali della spesa del personale rispetto alla spesa corrente (66,28%) in confronto all'esercizio precedente (63,48), ascrivibile all'incremento della spesa di personale a fronte della lievissima diminuzione delle spese correnti registrata dalla società nel medesimo periodo (da 17.710.408 euro del 2016 a 17.680.790 del 2017).

Ininfluente è la variazione dei dipendenti, le cui unità sono rimaste invariate nell'ammontare complessivo (198).

Anche per la Società Astral è stata azzerata la modalità riguardante il lavoro flessibile nel 2017.

### **Lazio Ambiente S.p.A.:**

Il costo del personale è in flessione e nel 2017 si attesta a 14.241.275 euro.

**Tab. n. 83 - Costo complessivo personale dipendente – Lazio Ambiente S.p.A.**

(in euro)

<b>Lazio Ambiente S.p.A.</b>					
<b>Costi del personale</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Differenza 2017-2016</b>	<b>Var. % 2017/2016</b>
Salari e stipendi	14.071.274	13.498.867	10.025.614	-3.473.253	-25,73%
Oneri sociali	4.648.863	4.316.783	3.419.539	-897.244	-20,79%
T.F.R.	986.334	1.118.702	738.901	-379.801	-33,95%
Trattamento quiescenza e simile	0	0	0	0	#DIV/0!
Altri costi	90.069	50.558	57.221	6.663	13,18%
<b>Totale costi personale</b>	<b>19.796.540</b>	<b>18.984.910</b>	<b>14.241.275</b>	<b>-4.743.635</b>	<b>-24,99%</b>

Fonte: dati forniti dalla regione Lazio

L'andamento del rapporto tra costo del personale rispetto alla spesa corrente ha registrato nel 2017 una incidenza percentuale del 61,33%, con un incremento del 23,47% rispetto al 2016. Tale incremento, essendo la spesa del personale diminuita, è ascrivibile al fatto che la spesa corrente si è dimezzata (da 43.429.845 euro del 2016 a 23.220.581 euro del 2017).

In riferimento, poi, al personale dipendente, alla fine dell'esercizio 2017, risultano presenti in servizio con contratto a tempo indeterminato 369 dipendenti, in diminuzione di 36 unità rispetto all'esercizio 2016; la maggior parte delle cessazioni ha riguardato il personale operaio (30 unità)

Il costo del personale con contratto di lavoro flessibile, alle dipendenze della società, ai fini della verifica dei vincoli sulla relativa spesa ai sensi e per gli effetti dell'art. c.557, lett. a) della L. 296/2006, risulta drasticamente ridotto (da 206.551 euro a 19.871 euro).

#### **1.4 Monitoraggio sugli andamenti del Piano di recupero ex articolo 4 D.L. 6 marzo 2014, n. 16. Adempimenti poste in essere dall'Amministrazione in ordine alla regolarizzazione dei Fondi della contrattazione decentrata**

Per quanto riguarda gli andamenti del Piano di recupero ex art. 4 del D.L. 16/2014, in particolare gli adempimenti posti in essere in ordine alla regolarizzazione dei fondi della contrattazione decentrata a seguito dei rilievi dei Servizi Ispettivi del Mef, l'Amministrazione ha provveduto ad adottare i provvedimenti correttivi, tra i quali, primariamente, la ricostruzione dei fondi per la contrattazione decentrata per il personale dirigente e non dirigente, che, per la Giunta regionale, ha comportato la riduzione complessiva e strutturale delle somme destinate alla contrattazione integrativa a decorrere dall'anno 2012, per una somma pari a 3,022 milioni di euro per il personale del comparto e di 1,255 milioni di euro per il personale dirigenziale.

In aggiunta, a decorrere dall'annualità 2015 sono stati avviati da parte della Giunta regionale e del Consiglio regionale i "*Piani di recupero quinquennale*" di rispettiva competenza, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del decreto legge n. 16/2014.

Nello specifico, per quanto concerne il Fondo del personale del comparto di competenza della Giunta regionale, sono state applicate rate di recupero per un importo pari ad euro 2.011.880,00 nel triennio 2015-2017.

## 2 LA RIDUZIONE DEI COSTI DEGLI APPARATI

### 2.1 Quadro normativo di riferimento

Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rubricato “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”, ha introdotto misure di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica.

Si tratta di un intervento normativo del legislatore statale che si innesta nel quadro delle misure di coordinamento della finanza pubblica, volte ad assicurare il concorso di tutte le Autonomie territoriali al conseguimento di obiettivi di contenimento della spesa pubblica complessiva, derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE e in ossequio al principio – di rango costituzionale – dell'unità economica della Repubblica (ex art. 5 Cost.).

In particolare, con l'art. 6<sup>199</sup> il legislatore statale ha fissato, per le Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, come definite ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, puntuali misure di contenimento di singole voci di spesa, fissando una percentuale di riduzione rispetto alle spese effettuate per le medesime finalità in esercizi precedenti.

Il comma 20 dell'art. 6 del richiamato D.L. n. 78/2010 stabilisce che le disposizioni di tale articolo non si applicano in via diretta alle Regioni, per le quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale, con sentenza 4 giugno 2012, n. 139, ha giudicato legittimo tale vincolo, evidenziando che lo stesso debba essere inteso come limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Le stesse, infatti, sono tenute a ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dal citato articolo 6 per lo Stato,

---

<sup>199</sup> L'art. 6 ha subito ai vari commi più volte variazioni con successive norme di legge (L. n. 111 del 2011; L. n. 98 del 2013; L. n. 15 del 2014; L. n. 147 del 2014; L. n. 11/2015).

conservando la facoltà di operare compensazioni tra le singole voci di spesa, purché sia comunque assicurato il risparmio previsto dalla norma nella sua interezza.

L'art. 19 della L.R. n. 4 del 28 giugno 2013 ha fissato una serie di misure di riduzione della spesa. In particolare i parametri di riferimento sono i seguenti:

- Studi e consulenze: riduzione dell'80% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;
- Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza: riduzione dell'80% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;
- Divieto di sponsorizzazioni;
- Missioni: riduzione del 50% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;
- Formazione: riduzione del 50% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2009;
- Manutenzione, noleggio, esercizio autovetture: riduzione del 70% rispetto alla stessa tipologia di spese del rendiconto 2011;
- Mobili e arredi: riduzione dell'80% rispetto alla media della stessa tipologia di spese dei rendiconti 2010-2011.

La norma regionale prevede l'obbligo per il Collegio dei revisori dei conti di certificare, entro trenta giorni dalla data di insediamento, l'ammontare delle singole tipologie di spesa.

## **2.2 Le spese sostenute dalla Giunta a titolo di rappresentanza nelle annualità 2016-2017**

Alla luce del quadro normativo sopra esposto, la Sezione ha ritenuto di dover procedere alla verifica in oggetto operando sul dato storico dell'ammontare di spese sostenute nel 2009, individuato come parametro temporale sul quale calcolare il limite di spesa per il 2017, alla luce della norma regionale di interpretazione autentica, e dunque scorporando le voci propriamente riferibili alla categoria delle spese di rappresentanza dalle spese sostenute a titolo di contributi.

Alla luce del quadro normativo sopra esposto, la Sezione ha ritenuto di dover procedere alla verifica in oggetto operando sul dato storico dell'ammontare di spese sostenute nel 2009,

individuato come parametro temporale sul quale calcolare il limite di spesa per il 2017, alla luce della norma regionale di interpretazione autentica, e dunque scorporando le voci propriamente riferibili alla categoria delle spese di rappresentanza dalle spese sostenute a titolo di contributi.

Nel prospetto che segue si riportano le tipologie di spesa soggette alla disciplina vincolistica statale evidenziando per la voce “*Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza*” le spese sostenute nel 2009, al netto dei contributi.

**Tab. n. 84 - Rappresentazione dei limiti di spesa della Giunta regionale – Anni 2016/2017**

Contenimento spese 2016/2017 - Spese rappresentanza 2009 al netto contributi (Giunta)								
(In migliaia di euro)								
Tipologia di spesa	Periodo di riferimento	Parametro di riferimento (Impegni)	Anno 2016			Anno 2017		
			% riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2016	% riduzione disposta	Limite di spesa	Rendiconto 2017
Studi e consulenze	Rendiconto 2009	8.408	84%	1.345	545	84%	1.345	677
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	Rendiconto 2009 (*)	22.672	80%	4.534	4.201	80%	4.534	3.794
Sponsorizzazioni	Rendiconto 2009	0	100%	0	0	100%	0	0
Missioni	Rendiconto 2009	1.211	50%	606	446	50%	606	527
Formazione	Rendiconto 2009	2.222	50%	1.111	837	50%	1.111	712
Manutenzione, noleggio, esercizio autovetture	Rendiconto 2011	2.104	80%	421	774	80%	421	622
Mobili e arredi	Media rendiconti 2010-2011	417	80%	83	40	80%	83	13
<b>TOTALE</b>		<b>37.034</b>		<b>8.100</b>	<b>6.843</b>		<b>8.100</b>	<b>6.345</b>

Nota: (\*) Al netto del Cap. R31502 "Spese e contributi per manifestazioni, celebrazioni, mostre, convegni e seminari di interesse regionale" pari ad euro 2.999.963,08.

Gli impegni assunti per le spese di rappresentanza ammontano a:

- 3.794 migliaia di euro per l'annualità 2017;
- 4.201 migliaia di euro per l'annualità 2016.

L'ammontare delle spese sostenute nell'annualità 2009 a titolo di spese di rappresentanza “pura” (al netto al netto dei contributi concessi dalla Regione per manifestazioni, celebrazioni, mostre convegni e seminari di interesse regionale e nazionale) risulta pari a 22.672 migliaia di euro.

La percentuale (pari al 20%) calcolata sull'importo da ultimo riportato (di 22.672 migliaia di euro), rappresenta il limite delle spese di rappresentanza, valevole ai fini della normativa introdotta dal D.L. 78/2010.

Come nel 2016, anche nell'esercizio 2017, tale limite (pari a 4.534 migliaia di euro) non risulta superato, ma anzi l'ammontare degli impegni per le spese di rappresentanza risulta leggermente diminuito rispetto all'esercizio precedente (3.794 migliaia di euro rispetto a 4.201 migliaia di euro).

Il prospetto seguente evidenzia, nel rispetto del limite di spesa previsto dalla legge, l'andamento decrescente delle spese di rappresentanza nel triennio 2015/2017:

(in migliaia di euro)			
limite di spesa	Rendiconto 2015	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017
4.534	4.250	4.201	3.794



**PARTE QUINTA**  
**LE SCRITTURE DI CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE**

# 1 PREMESSA SISTEMATICO-METODOLOGICA

La presente sezione è dedicata all'analisi delle risultanze della gestione delle risorse del bilancio regionale resa possibile anche attraverso la lettura comparata delle scritture contabili redatte secondo criteri di stampo economico/patrimoniale, in coerenza e conformità con i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, secondo le previsioni già recate nella vigente legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009).<sup>200</sup>

Anticipandosi in questa sede valutazioni di sintesi formulate alla luce degli esiti conoscitivi che si andranno ad illustrare nel prosieguo, può osservarsi come la soprarichiamata comparazione di dati ed evidenze, rivenienti sia dalle scritture di contabilità finanziaria, che di contabilità economico/patrimoniale, consenta una ricostruzione più puntuale ed esaustiva delle caratteristiche e delle condizioni del bilancio regionale, particolarmente complesse in ragione della considerevole mole della esposizione debitoria e del connesso onere restitutorio, pesantemente condizionata dai disavanzi stratificatisi in esercizi finanziari pregressi, emersi e resi evidenti con l'avvento delle regole della contabilità armonizzata e ammessi a ripiano attraverso il massivo ricorso all'istituto eccezionale di cui agli articoli 2 e 3 del D.L. n. 35/2012.

Attraverso l'analisi delle voci del passivo dello Stato patrimoniale, in particolare, si dà evidenza, come detto, della complessiva esposizione debitoria dell'Ente, che, al termine della gestione finanziaria 2017, risulta essere pari a euro 27.984.721.772,90, di cui euro 21.928.629.228,76 a titolo di debiti da finanziamento (comprensivi delle anticipazioni di liquidità; euro 342.867.065,19 a titolo di debiti verso fornitori; euro 3.795.278.004,81 a titolo di debiti per trasferimenti e contributi; euro 1.917.947.474,14 a titolo di residui debiti tributari, verso Istituti di previdenza, per attività svolte da terzi, comprensivi dello *stock* di

---

<sup>200</sup> Vd., in particolare, l'art. 1, comma 1, l. n. 196/2009 cit., che prevede: “*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica*”, nonché, al successivo comma 4, “*Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione*”.

perenzione per un importo pari a 1.478.904.121,92 e ulteriori debiti per un importo residuale di euro 123.163.193,93).

Rilevante è, altresì, l'analisi dello stato passivo patrimoniale con riferimento alla puntuale determinazione dell'ammontare dell'onere restitutorio residuale al 31/12/2017 pari a complessivi euro 9.300.280.608,33, derivante dai nove contratti stipulati dalla Regione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel triennio 2013-2015, a titolo di anticipazioni di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del D.L. n. 35/2013 e del D.L. n. 66/2014.

Altrettanto significativa risulta la lettura comparata delle scritture contabili con riferimento ai Fondi/accantonamenti imposti, in ossequio al principio della prudenza contabile, dal sistema introdotto con il D.Lgs. n. 118/2011.

Passando a considerare le componenti attive, risulta di interesse la considerazione della valutazione tanto delle immobilizzazioni materiali, quanto di quelle immateriali (*id est* partecipazioni azionarie), che restituiscono un quadro della reale consistenza del patrimonio dell'Ente regionale, valutabile alla stregua di parametri significativi per la totalità dei soggetti giuridici dell'ordinamento, siano essi caratterizzati da uno statuto pubblicistico, tipico delle persone giuridiche pubbliche, come pure da uno statuto propriamente privatistico, apprezzabile nel contesto delle soggettività giuridiche tipizzate al V libro del Codice civile.

Proprio il profilo da ultimo accennato, della valutabilità delle componenti attive del patrimonio, particolarmente di quello immobiliare, sorregge l'analisi, condotta nella seconda parte della presente sezione, sugli andamenti e sugli esiti ad oggi conseguiti dall'Ente, nell'ambito della complessiva azione di riordino, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, allo stesso imposta dalle numerose norme dettate dal legislatore statale in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del concorso anche delle Autonomie territoriali ai generali obiettivi di risanamento e di riduzione del debito pubblico, imposti dagli obblighi di appartenenza dell'Italia al sistema UE.

Rinviososi alle più dettagliate valutazioni di sintesi formulate in chiusura della relativa trattazione, si formula in questa sede un giudizio di sostanziale cautela sugli esiti delle operazioni di valorizzazione dei cespiti immobiliari poste in essere attraverso il relativo

conferimento al Fondo Comune di investimento immobiliare affidato alla società di gestione del risparmio pubblico Invimit S.p.A.

A tale giudizio conducono la considerazione della particolare complessità delle condizioni attuali del mercato di riferimento e la apprezzabilità in un orizzonte temporale di almeno medio periodo degli esiti delle dette operazioni, mentre appaiono di più immediato apprezzamento, in termini di razionalizzazione e di riduzione della spesa improduttiva corrente, le misure relative al contingentamento, accorpamento e alla dismissione dei numerosi immobili appartenenti al patrimonio regionale adibiti a sedi di rappresentanza e di uffici.

## 2 LE SCRITTURE DI CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE

### 2.1 Il quadro normativo di riferimento

In conformità alle previsioni recate dagli articoli 2<sup>201</sup> e 36<sup>202</sup> del D.Lgs. n. 118/2011, nonché dei correlati d.P.C.M. di attuazione, rispettivamente del 28 dicembre 2011<sup>203</sup> e del

---

<sup>201</sup> Vd. art. 2 “Adozione di sistemi contabili omogenei”:

1. *Le Regioni e gli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.*

2. *Gli enti strumentali delle amministrazioni di cui al comma 1 che adottano la contabilità finanziaria affiancano alla stessa, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.*

3. *Le istituzioni degli enti locali di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e gli altri organismi strumentali delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 adottano il medesimo sistema contabile dell'amministrazione di cui fanno parte.*

[4. *In relazione al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, si procede ai sensi dell'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, previa apposita sperimentazione, alla graduale estensione della disciplina adottata in applicazione del medesimo articolo alle amministrazioni di cui ai commi 1 e 2”.* (4) ]

(4) Comma abrogato dall'art. 1, comma 1, lett. b), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

<sup>202</sup> Vd. art. 36 del D.Lgs. n. 118/2011 “Principi generali in materia di finanza regionale:

1. *Il presente titolo disciplina i bilanci delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.*

2. *La finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale.*

3. *Le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottano 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 allegato al presente decreto. Il DEFR è approvato con una delibera del consiglio regionale. Con riferimento al periodo di programmazione decorrente dall'esercizio 2015, le regioni non sono tenute alla predisposizione del documento di economia e finanza regionale e adottano il documento di programmazione previsto dall'ordinamento contabile vigente nell'esercizio 2014. Il primo documento di economia e finanza regionale è adottato con riferimento agli esercizi 2016 e successivi. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015.*

4. *La regione adotta, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1 al presente decreto.*

5. *Le regioni adottano i principi contabili generali ed i principi contabili applicati di cui agli allegati n. 1 e n. 4 al presente decreto”.*

<sup>203</sup> Cfr. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011, recante “Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”, con particolare riguardo agli articoli 1 e 3.

“Art. 1 (Oggetto della sperimentazione):

1. *A decorrere dal 1° gennaio 2012 è avviata la sperimentazione, della durata di due esercizi finanziari, avente ad oggetto i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali previsti dal titolo primo del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, volta a verificarne la rispondenza alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e ad individuarne eventuali criticità per le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia.*

2. *La sperimentazione riguarda, in particolare, l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi di cui agli articoli 13 e 14 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una definizione del principio della competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza e i bilanci di previsione annuale e pluriennale assumono carattere autorizzatorio. Il principio contabile generale della competenza finanziaria è definito nell'allegato n. 1, fermi restando i principi contabili specifici nell'ambito sanitario recati dal Titolo II del decreto legislativo n. 118 del 2011.*

3. *Sono oggetto di sperimentazione anche le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19, comma 2, lettera c) del citato decreto legislativo n. 118 del 2011.*

4. *Le disposizioni del presente decreto si applicano agli enti in sperimentazione di cui al comma 3, limitatamente agli articoli 3, 4, 5 e 16, comma 3 e 25 comma 3.*

successivo 25 maggio 2012<sup>204</sup> - la regione Lazio, rientrata tra gli Enti sperimentatori, ha affiancato, già dall'anno 2013, alla contabilità finanziaria, la contabilità economico patrimoniale, al fine di garantire, come indicato nell'articolo citato, " ... *la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale*".

La Regione ha altresì adottato, nell'ambito delle rappresentazioni contabili, il "*Piano dei conti integrato*" previsto dall'articolo 4<sup>205</sup> del D.Lgs. n. 118/2011.

In merito all'*iter* di adeguamento del detto Piano, già sollecitato dalla Sezione in occasione dei precedenti controlli<sup>206</sup> rispetto al modello previsto nei provvedimenti

---

*Art. 3 (Enti ammessi alla sperimentazione):*

1. Entro 150 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 36, comma 4, del citato decreto n. 118, individua gli enti che partecipano alla sperimentazione, sulla base di criteri che tengano conto della collocazione geografica e della dimensione demografica, tra quelli candidati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, dall'Unione delle province d'Italia (UPI) e dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).
2. Per partecipare alla sperimentazione gli enti locali individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 1 trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, IGEP A, entro il 20 gennaio del 2012, la delibera della Giunta dell'ente concernente la partecipazione alla sperimentazione o, per gli enti strumentali degli enti locali, dell'organo esecutivo competente a definire le scelte strategiche dell'ente.
3. Gli enti di cui al presente articolo partecipano alla sperimentazione anche attraverso i propri organismi strumentali, come definiti dall'articolo 9, commi 7 e 8.
4. Ciascuna regione e ente locale di cui al comma 1 coinvolge nella sperimentazione almeno un proprio ente strumentale in contabilità finanziaria, uno in contabilità economico-patrimoniale. Le regioni estendono la sperimentazione ad almeno un proprio ente coinvolto nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale di cui all'articolo 19, comma 2, lettera c) del citato decreto legislativo n. 118 del 2011.
5. Ciascun ente di cui al comma 1 individua il proprio referente per la sperimentazione e comunica il suo nome e indirizzo di posta elettronica, con l'elenco degli enti di cui al comma 4, al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, IGEP A.
6. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi con le modalità di cui all'articolo 36, comma 4, del citato decreto legislativo n. 118, la sperimentazione può essere estesa agli enti che, entro il 15 settembre 2012, presentano la domanda di partecipare al secondo anno di sperimentazione".

<sup>204</sup> Cfr. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 maggio 2012, recante "*Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*", con particolare riguardo alla elencazione contenuta all'art. 1, comma 1, lett. a).

*"Art. 1 (Individuazione delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione)*

1. Partecipano alla sperimentazione di cui all'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le seguenti amministrazioni individuate sulla base di criteri che tengono conto della collaborazione geografica e della dimensione demografica:  
a) Regioni: Basilicata; Campania; Lazio; Lombardia; Sicilia;"

<sup>205</sup> Art. 4 Piano dei conti integrato (In vigore dal 12 settembre 2014)

1. Al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili, le amministrazioni di cui all'articolo 2, adottano il piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6, raccordato al piano dei conti di cui all'art. 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91. (16)
2. Il piano dei conti integrato, ispirato a comuni criteri di contabilizzazione, è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, definito in modo da evidenziare, attraverso i principi contabili applicati, le modalità di raccordo, anche in una sequenza temporale, dei dati finanziari ed economico-patrimoniali, nonché consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

3. L'elenco dei conti economico-patrimoniali comprende i conti necessari per le operazioni di integrazione, rettifica e ammortamento, effettuate secondo le modalità e i tempi necessari alle esigenze conoscitive della finanza pubblica. Cfr. altresì [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/ARCONET/Piano dei Conti Integrato](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNMEI/ARCONET/Piano%20dei%20Conti%20Integrato)

(16) Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. e), n. 1), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

(omissis...)

<sup>206</sup> Cfr. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della regione Lazio e.f. 2016, vol. I, pagg. 326-327

ministeriali, si prende atto del completamento di tale avviato percorso in occasione della predisposizione delle scritture che qui si commentano.

La Regione ha, inoltre, redatto, nel Rendiconto annuale, gli schemi di Stato patrimoniale e di Conto economico previsti dal medesimo decreto legislativo, all'articolo 11 rubricato "*Schemi di bilancio*", che al comma 1 stabilisce "*1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2 adottano i seguenti comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate e altri organismi controllati: .... b) allegato n. 10, concernente lo schema del rendiconto della gestione, che comprende il conto del bilancio, i relativi riepiloghi, i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, lo stato patrimoniale e il conto economico;*".

Quanto alle modalità di rilevazione dei fatti gestionali, l'Ente, alla luce delle previsioni recate dall'articolo 3<sup>207</sup> del decreto n. 118/2011, ha conformato la propria gestione al "*Principio contabile applicato concernente la contabilità economico patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria*" (nel prosieguo "*Principio contabile applicato*") illustrato nell'allegato n. 4/3 del citato decreto, contenente le prescrizioni operative del generale postulato della competenza economica, enunciato al paragrafo 17 dell'allegato n. 1, rubricato "*Principi generali o postulati*" del decreto n. 118/2011.

L'allegato n. 4/3 citato, al paragrafo "*1. Definizione*", stabilisce che "*... la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica (come definite nell'ambito del principio applicato della contabilità finanziaria) al fine di:*

---

<sup>207</sup> Art. 3 Principi contabili generali e applicati (5) In vigore dal 20 giugno 2015.

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 ed ai seguenti principi contabili applicati, che costituiscono parte integrante al presente decreto: a) della programmazione (allegato n. 4/1); b) della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2); c) della contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3); d) del bilancio consolidato (allegato n. 4/4).

- *predisporre il conto economico per rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, e per alimentare il processo di programmazione;*
- *consentire la predisposizione dello Stato Patrimoniale (e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione);*
- *permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società;*
- *predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi;*
- *consentire la verifica nel corso dell'esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell'ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse;*
- *conseguire le altre finalità previste dalla legge e, in particolare, consentire ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.*

*Le transazioni delle pubbliche amministrazioni che si sostanziano in operazioni di scambio sul mercato (acquisizione e vendita) danno luogo a costi sostenuti e ricavi conseguiti, mentre quelle che non consistono in operazioni di scambio propriamente dette, in quanto più strettamente conseguenti ad attività istituzionali ed erogative (tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse, prestazioni, servizi, altro), danno luogo ad oneri sostenuti e proventi conseguiti."*

Lo stesso allegato n. 4/3, al paragrafo "2. Principio della competenza economica", a proposito della imputazione a ciascun esercizio dei costi/oneri e dei ricavi/proventi e con riferimento alla attività "di scambio sul mercato" dell'Ente chiarisce che: "*La competenza economica dei costi e dei ricavi direttamente conseguenti a operazioni di scambio sul mercato (acquisizione e vendita) è riconducibile al principio contabile n. 11 dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) che stabilisce che "l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti di numerario (incassi e pagamenti)."*

Quanto, poi, alla attività istituzionale chiarisce che: *"I proventi correlati all'attività istituzionale sono di competenza economica dell'esercizio in cui si verificano le seguenti due condizioni:*

- *è stato completato il processo attraverso il quale sono stati prodotti i beni o erogati i servizi dall'amministrazione pubblica;*
- *l'erogazione del bene o del servizio è già avvenuta, cioè si è concretizzato il passaggio sostanziale (e non formale) del titolo di proprietà del bene oppure i servizi sono stati resi.*

*I proventi, acquisiti per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'amministrazione, come i trasferimenti attivi correnti o i proventi tributari, si imputano economicamente all'esercizio in cui si è verificata la manifestazione finanziaria (accertamento), qualora tali risorse risultino impiegate per la copertura degli oneri e dei costi sostenuti per le attività istituzionali programmate.*

*I trasferimenti attivi a destinazione vincolata correnti sono imputati economicamente all'esercizio di competenza degli oneri alla cui copertura sono destinati.*

*Gli oneri derivanti dall'attività istituzionale sono correlati con i proventi e i ricavi dell'esercizio o con le altre risorse rese disponibili per il regolare svolgimento delle attività istituzionali. Per gli oneri derivanti dall'attività istituzionale, il principio della competenza economica si realizza:*

- *per associazione di causa ad effetto tra costi ed erogazione di servizi o cessione di beni realizzati. L'associazione può essere effettuata analiticamente e direttamente o sulla base di assunzioni del flusso dei costi;*
- *per ripartizione dell'utilità o funzionalità pluriennale su base razionale e sistematica, in mancanza di una più diretta associazione. Tipico esempio è rappresentato dal processo di ammortamento;*
- *per imputazione diretta di costi al conto economico dell'esercizio perché associati a funzioni istituzionali o al tempo, ovvero perché sia venuta meno l'utilità o la funzionalità del costo.*

*I componenti economici positivi devono, quindi, essere correlati ai componenti economici negativi dell'esercizio. Tale correlazione costituisce il corollario fondamentale del principio della competenza economica dei fatti gestionali di ogni amministrazione pubblica."*

Il principio enunciato nell'allegato n. 4/3, chiarisce, in ultimo, che: *"Anche se non rilevati dalla contabilità finanziaria, ai fini della determinazione del risultato economico dell'esercizio, si considerano i seguenti componenti positivi e negativi:*

- a) le quote di ammortamento relative alle immobilizzazioni materiali ed immateriali utilizzate;*
- b) le eventuali quote di accantonamento ai fondi rischi ed oneri futuri. L'accantonamento ai fondi rischi ed oneri di competenza dell'esercizio è effettuato anche se i rischi e gli oneri sono conosciuti dopo la chiusura dell'esercizio fino alla data di approvazione della delibera del rendiconto della gestione;*
- c) le perdite di competenza economica dell'esercizio;*
- d) le perdite su crediti e gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti;*
- e) le rimanenze iniziali e finali di materie prime, semilavorati, prodotti in corso su ordinazione, incrementi di immobilizzazioni per lavori interni e prodotti finiti;*
- f) le quote di costo/onere o di ricavo/provento corrispondenti ai ratei e risconti attivi e passivi di competenza economica dell'esercizio;*
- g) le variazioni patrimoniali relative agli esercizi pregressi che si sono tradotte in oneri/costi e proventi/ricavi nel corso dell'esercizio, nonché ogni altro componente economico da contabilizzare nel rispetto del principio della competenza economica e della prudenza (ad esempio sopravvenienze e insussistenze).".*

L'allegato 4/3, nei paragrafi da 3 a 9 e nella appendice tecnica, prosegue nella descrizione dei criteri di rilevazione dei fatti gestionali con riferimento alle singole poste dello Stato patrimoniale e del Conto economico.

## **2.2 Schemi di bilancio**

Si ritiene di riportare gli schemi di bilancio dello Stato patrimoniale e del Conto economico presenti tra le scritture di contabilità economico-patrimoniale che concorrono a definire il rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2017, con le valorizzazioni delle singole poste per l'anno 2017 e per l'anno 2016 e della variazione delle stesse, in termini assoluti e in termini percentuali, procedendo, anche con riguardo alla contabilità patrimoniale, ad una lettura delle risultanze e degli esiti dei fatti gestionali delle risorse del

bilancio regionale in una dimensione che trascende la singola annualità e che, perciò stesso, restituisce, con un margine di maggior significatività, gli esiti della gestione stessa alla stregua di criteri di valutazione di stampo, insieme, finanziario ed economico-patrimoniale.

Si evidenzia in questa sede la necessità che lo Stato patrimoniale e il Conto economico siano accompagnati da prospetti di riepilogo più dettagliati, da cui 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 decrementi, con particolare evidenza del rapporto causa-effetto tra le azioni dell'Amministrazione e la variazione registrata nel bilancio.

Tab. n. 85 - Stato patrimoniale Attivo – Anni 2017/2016

(In euro)					
STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)		2017	Variazione 2017/2016		2016
			in valore assoluto	in termini %	
	<b>A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE</b>	0,00	-	-	0,00
	<b>TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>
	<b>B) IMMOBILIZZAZIONI</b>				
I	<u>Immobilizzazioni immateriali</u>				
1	Costi di impianto e di ampliamento	0,00	0,00	-	0,00
2	Costi di ricerca sviluppo e pubblicità	0,00	0,00	-	0,00
3	Diritto di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	1.907,52	-7.622,62	-79,98%	9.530,14
4	Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	3.633.766,32	-183.420,66	-4,81%	3.817.186,98
5	Avviamento	0,00	0,00	-	0,00
6	Immobilizzazioni in corso ed acconti	5.367.929,08	1.686.864,81	45,83%	3.681.064,27
8	Altre	10.557.766,23	2.781.264,58	35,76%	7.776.501,65
	<b>Totale immobilizzazioni immateriali</b>	<b>19.561.369,15</b>	<b>4.277.086,11</b>	<b>27,98%</b>	<b>15.284.283,04</b>
	<u>Immobilizzazioni materiali (3)</u>				
II	Beni demaniali	43.587.414,19	-978.146,02	-2,19%	44.565.560,21
1.1	Terreni	20.983.485,05	0,00	0,00%	20.983.485,05
1.2	Fabbricati	0,00	0,00	-	0,00
1.3	Infrastrutture	22.603.929,14	-978.146,02	-4,15%	23.582.075,16
1.9	Altri beni demaniali	0,00	0,00	-	0,00
III	Altre immobilizzazioni materiali (3)	1.042.406.821,42	89.250.254,39	9,36%	953.156.567,03
2.1	Terreni	431.652.919,81	-484.298,51	-0,11%	432.137.218,32
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00	-	0,00
2.2	Fabbricati	555.687.293,57	70.957.280,38	14,64%	484.730.013,19
	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00	-	0,00
2.3	Impianti e macchinari	562.584,21	16.503,32	3,02%	546.080,89
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00	-	0,00
2.4	Attrezzature industriali e commerciali	1.975.767,30	1.908.113,68	2820,42%	67.653,62
2.5	Mezzi di trasporto	25.144.694,47	17.304.858,25	220,73%	7.839.836,22
2.6	Macchine per ufficio e hardware	4.216.045,41	1.369.123,72	48,09%	2.846.921,69
2.7	Mobili e arredi	5.121.457,52	-1.294.268,20	-20,17%	6.415.725,72
2.8	Infrastrutture	16.501.437,89	-564.268,10	-3,31%	17.065.705,99
2.99	Altri beni materiali	1.544.621,24	37.209,85	2,47%	1.507.411,39
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	3.941.002,31	1.519.328,95	62,74%	2.421.673,36
	<b>Totale immobilizzazioni materiali</b>	<b>1.089.935.237,92</b>	<b>89.791.437,32</b>	<b>8,98%</b>	<b>1.000.143.800,60</b>
IV	<u>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</u>				
1	Partecipazioni in	158.246.810,43	26.817.912,47	20,40%	131.428.897,96
a	<i>imprese controllate</i>	123.128.537,92	13.669.028,64	12,49%	109.459.509,28
b	<i>imprese partecipate</i>	23.741.272,51	1.771.883,83	8,07%	21.969.388,68
c	<i>altri soggetti</i>	11.377.000,00	11.377.000,00	-	0,00
2	Crediti verso	1.047.623,28	381.463,85	57,26%	666.159,43
a	<i>altre amministrazioni pubbliche</i>	1.047.623,28	381.463,85	57,26%	666.159,43
b	<i>imprese controllate</i>	0,00	0,00	-	0,00
c	<i>imprese partecipate</i>	0,00	0,00	-	0,00
d	<i>altri soggetti</i>	0,00	0,00	-	0,00
3	Altri titoli	104.814.119,44	0,00	0,00%	104.814.119,44
	<b>Totale immobilizzazioni finanziarie</b>	<b>264.108.553,15</b>	<b>27.199.376,32</b>	<b>11,48%</b>	<b>236.909.176,83</b>
	<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)</b>	<b>1.373.605.160,22</b>	<b>121.267.899,75</b>	<b>9,68%</b>	<b>1.252.337.260,47</b>

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)		2017	Variazione 2017/2016		2016
			in valore assoluto	in termini %	
	<b>C) ATTIVO CIRCOLANTE</b>				
I	<i>Rimanenze</i>	0,00	-	-	0,00
	<b>Totale rimanenze</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>
II	<i>Crediti (2)</i>				
1	Crediti di natura tributaria	<b>2.447.083.651,32</b>	<b>-6.555.778,42</b>	<b>-0,27%</b>	<b>2.453.639.429,74</b>
a	<i>Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>	1.818.436.578,23	91.925.372,24	5,32%	1.726.511.205,99
b	<i>Altri crediti da tributi</i>	628.647.073,09	-98.481.150,66	-13,54%	727.128.223,75
c	<i>Crediti da Fondi perequativi</i>	0,00	0,00	-	0,00
2	Crediti per trasferimenti e contributi	<b>1.193.845.396,64</b>	<b>253.019.919,24</b>	<b>26,89%</b>	<b>940.825.477,40</b>
a	<i>verso amministrazioni pubbliche</i>	1.064.392.943,11	210.921.967,38	24,71%	853.470.975,73
b	<i>imprese controllate</i>	3.585.436,62	3.388.102,20	1716,93%	197.334,42
c	<i>imprese partecipate</i>	0,00	-59.614.667,14	-100,00%	59.614.667,14
d	<i>verso altri soggetti</i>	125.867.016,91	98.324.516,80	356,99%	27.542.500,11
3	Verso clienti ed utenti	<b>41.327.012,64</b>	<b>2.910.009,75</b>	<b>7,57%</b>	<b>38.417.002,89</b>
4	Altri Crediti	<b>326.831.467,58</b>	<b>117.583.769,71</b>	<b>56,19%</b>	<b>209.247.697,87</b>
a	<i>verso l'erario</i>	0,00	0,00	-	0,00
b	<i>per attività svolta per c/terzi</i>	0,00	0,00	-	0,00
c	<i>altri</i>	326.831.467,58	117.583.769,71	56,19%	209.247.697,87
	<b>Totale crediti</b>	<b>4.009.087.528,18</b>	<b>366.957.920,28</b>	<b>10,08%</b>	<b>3.642.129.607,90</b>
III	<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>				
1	Partecipazioni	0,00	-	-	0,00
2	Altri titoli	0,00	-	-	0,00
	<b>Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>
IV	<i>Disponibilità liquide</i>				
1	Conto di tesoreria	<b>767.354.767,54</b>	<b>199.653.350,54</b>	<b>35,17%</b>	<b>567.701.417,00</b>
a	<i>Istituto tesoriere</i>	767.354.767,54	199.653.350,54	35,17%	567.701.417,00
b	<i>presso Banca d'Italia</i>	0,00	0,00	-	0,00
2	Altri depositi bancari e postali	0,00	0,00	-	0,00
3	Denaro e valori in cassa	0,00	0,00	-	0,00
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	0,00	0,00	-	0,00
	<b>Totale disponibilità liquide</b>	<b>767.354.767,54</b>	<b>199.653.350,54</b>	<b>35,17%</b>	<b>567.701.417,00</b>
	<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)</b>	<b>4.776.442.295,72</b>	<b>566.611.270,82</b>	<b>13,46%</b>	<b>4.209.831.024,90</b>
	<b>D) RATEI E RISCONTI</b>				
1	Ratei attivi	0,00	0,00	-	0,00
2	Risconti attivi	461.156.937,40	100.107.003,00	27,73%	361.049.934,40
	<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (D)</b>	<b>461.156.937,40</b>	<b>100.107.003,00</b>	<b>27,73%</b>	<b>361.049.934,40</b>
	<b>TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)</b>	<b>6.611.204.393,34</b>	<b>787.986.173,57</b>	<b>13,53%</b>	<b>5.823.218.219,77</b>

Tab. n. 86 - Stato patrimoniale Passivo – Anni 2017/2016

(in euro)					
STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)		2017	Variazione 2017/2016		2016
			in valore assoluto	in termini %	
	<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>				
I	Fondo di dotazione	-20.942.154.147,29	-43.587.414,19	-0,21%	-20.898.566.733,10
II	Riserve	-1.680.108.985,15	361.182.023,16	17,69%	-2.041.291.008,31
a	da risultato economico di esercizi precedenti	-1.735.073.399,34	306.217.608,97	15,00%	-2.041.291.008,31
b	da capitale	0,00	0,00	-	0,00
c	da permessi di costruire	0,00	0,00	-	0,00
d	riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	43.587.414,19	43.587.414,19	-	0,00
e	altre riserve indisponibili	11.377.000,00	11.377.000,00	-	0,00
III	Risultato economico dell'esercizio	505.475.705,51	199.258.096,54	65,07%	306.217.608,97
	<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>	<b>-22.116.787.426,93</b>	<b>516.852.705,51</b>	<b>2,28%</b>	<b>-22.633.640.132,44</b>
	<b>B) FONDI PER RISCHI ED ONERI</b>				
1	Per trattamento di quiescenza	0,00	0,00	-	0,00
2	Per imposte	0,00	0,00	-	0,00
3	Altri	47.884.355,96	24.833.484,13	107,73%	23.050.871,83
	<b>TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)</b>	<b>47.884.355,96</b>	<b>24.833.484,13</b>	<b>107,73%</b>	<b>23.050.871,83</b>
	<b>C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO</b>	0,00	0,00	-	0,00
	<b>TOTALE T.F.R. (C)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>
	<b>D) DEBITI (1)</b>				
1	Debiti da finanziamento	21.928.629.228,76	544.399.682,68	2,55%	21.384.229.546,08
a	prestiti obbligazionari	687.918.883,07	437.858.140,46	175,10%	250.060.742,61
b	v/ altre amministrazioni pubbliche	14.704.362.625,09	-121.726.994,47	-0,82%	14.826.089.619,56
c	verso banche e tesoriere	0,00	0,00	-	0,00
d	verso altri finanziatori	6.536.347.720,60	228.268.536,69	3,62%	6.308.079.183,91
2	Debiti verso fornitori	342.867.065,19	3.836.089,95	1,13%	339.030.975,24
3	Acconti	0,00	0,00	-	0,00
4	Debiti per trasferimenti e contributi	3.795.278.004,81	-195.216.307,83	-4,89%	3.990.494.312,64
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	3.041.029.075,18	-201.938.180,72	-6,23%	3.242.967.255,90
b	altre amministrazioni pubbliche	476.169.091,94	11.745.342,29	2,53%	464.423.749,65
c	imprese controllate	198.605.032,88	-8.169.073,84	-3,95%	206.774.106,72
d	imprese partecipate	174.560,42	-4.383.573,13	-96,17%	4.558.133,55
e	altri soggetti	79.300.244,39	7.529.177,57	10,49%	71.771.066,82
5	Altri debiti	1.917.947.474,14	11.452.740,79	0,60%	1.906.494.733,35
a	tributari	10.444.999,78	2.418.912,65	30,14%	8.026.087,13
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	3.263.105,48	-3.263.441,49	-50,00%	6.526.546,97
c	per attività svolta per c/terzi (2)	302.172.053,03	104.352.574,96	52,75%	197.819.478,07
d	altri	1.602.067.315,85	-92.055.305,33	-5,43%	1.694.122.621,18
	<b>TOTALE DEBITI (D)</b>	<b>27.984.721.772,90</b>	<b>364.472.205,59</b>	<b>1,32%</b>	<b>27.620.249.567,31</b>
	<b>E) RATEI E RISCOINTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI</b>				
I	Ratei passivi	0,00	0,00	-	0,00
II	Risconti passivi	695.385.691,41	-118.172.221,66	-14,53%	813.557.913,07
1	Contributi agli investimenti	0,00	0,00	-	0,00
a	da amministrazioni pubbliche	0,00	0,00	-	0,00
b	da altri soggetti	0,00	0,00	-	0,00
2	Concessioni pluriennali	0,00	0,00	-	0,00
3	Altri risconti passivi	695.385.691,41	-118.172.221,66	-14,53%	813.557.913,07
	<b>TOTALE RATEI E RISCOINTI (E)</b>	<b>695.385.691,41</b>	<b>-118.172.221,66</b>	<b>-14,53%</b>	<b>813.557.913,07</b>
	<b>TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)</b>	<b>6.611.204.393,34</b>	<b>787.986.173,57</b>	<b>13,53%</b>	<b>5.823.218.219,77</b>

Tab. n. 87 - Conto economico – Anni 2017/2016

		(In euro)			
CONTO ECONOMICO		2017	Variazione 2017/2016		2016
			in valore assoluto	in termini %	
	<b>A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE</b>				
1	Proventi da tributi	14.223.384.602,58	562.440.719,88	4,12%	13.660.943.882,70
2	Proventi da fondi perequativi	0,00	0,00	-	0,00
3	Proventi da trasferimenti e contributi	<b>1.406.779.603,21</b>	<b>244.243.215,25</b>	<b>21,01%</b>	<b>1.162.536.387,96</b>
a	<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>	<i>1.228.791.482,13</i>	<i>275.242.930,40</i>	<i>28,87%</i>	<i>953.548.551,73</i>
b	<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>
c	<i>Contributi agli investimenti</i>	<i>177.988.121,08</i>	<i>-30.999.715,15</i>	<i>-14,83%</i>	<i>208.987.836,23</i>
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	<b>28.319.049,90</b>	<b>-6.342.244,39</b>	<b>-18,30%</b>	<b>34.661.294,29</b>
a	<i>Proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	<i>17.160.051,54</i>	<i>3.631.807,83</i>	<i>26,85%</i>	<i>13.528.243,71</i>
b	<i>Ricavi della vendita di beni</i>	<i>4.578.098,08</i>	<i>-10.442.110,82</i>	<i>-69,52%</i>	<i>15.020.208,90</i>
c	<i>Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>	<i>6.580.900,28</i>	<i>468.058,60</i>	<i>7,66%</i>	<i>6.112.841,68</i>
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	0,00	0,00	-	0,00
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione	0,00	0,00	-	0,00
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0,00	0,00	-	0,00
8	Altri ricavi e proventi diversi	128.931.552,83	-235.527.153,28	-64,62%	364.458.706,11
	<b>TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)</b>	<b>15.787.414.808,52</b>	<b>564.814.537,46</b>	<b>3,71%</b>	<b>15.222.600.271,06</b>
	<b>B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE</b>				
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	5.741.433,50	66.278,48	1,17%	5.675.155,02
10	Prestazioni di servizi	805.515.548,98	-73.837.034,27	-8,40%	879.352.583,25
11	Utilizzo beni di terzi	17.802.175,85	-1.225.812,73	-6,44%	19.027.988,58
12	Trasferimenti e contributi	<b>13.445.373.205,72</b>	<b>448.667.351,67</b>	<b>3,45%</b>	<b>12.996.705.854,05</b>
a	<i>Trasferimenti correnti</i>	<i>13.033.452.114,43</i>	<i>453.846.855,23</i>	<i>3,61%</i>	<i>12.579.605.259,20</i>
b	<i>Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.</i>	<i>252.527.277,00</i>	<i>-60.044.549,08</i>	<i>-19,21%</i>	<i>312.571.826,08</i>
c	<i>Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>	<i>159.393.814,29</i>	<i>54.865.045,52</i>	<i>52,49%</i>	<i>104.528.768,77</i>
13	Personale	229.714.476,71	-11.192.994,89	-4,65%	240.907.471,60
14	Ammortamenti e svalutazioni	<b>35.136.249,81</b>	<b>-20.007.923,67</b>	<b>-36,28%</b>	<b>55.144.173,48</b>
a	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali</i>	<i>8.503.932,69</i>	<i>2.556.203,75</i>	<i>42,98%</i>	<i>5.947.728,94</i>
b	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>	<i>26.632.317,12</i>	<i>1.065.995,69</i>	<i>4,17%</i>	<i>25.566.321,43</i>
c	<i>Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>	<i>0,00</i>	<i>-23.630.123,11</i>	<i>-100,00%</i>	<i>23.630.123,11</i>
d	<i>Svalutazione dei crediti</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	0,00	0,00	-	0,00
16	Accantonamenti per rischi	27.884.355,96	12.262.474,88	78,50%	15.621.881,08
17	Altri accantonamenti	77.506.799,81	45.339.325,62	140,95%	32.167.474,19
18	Oneri diversi di gestione	40.624.349,10	11.586.619,30	39,90%	29.037.729,80
	<b>TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)</b>	<b>14.685.298.595,44</b>	<b>411.658.284,39</b>	<b>2,88%</b>	<b>14.273.640.311,05</b>
	<b>DIFFERENZA FRA COMP. POS. E NEG. DELLA GESTIONE (A-B)</b>	<b>1.102.116.213,08</b>	<b>153.156.253,07</b>	<b>16,14%</b>	<b>948.959.960,01</b>
	<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</b>				
	<i>Proventi finanziari</i>				
19	Proventi da partecipazioni	<b>3.785.956,00</b>	<b>1.010.426,00</b>	<b>36,40%</b>	<b>2.775.530,00</b>
a	<i>da società controllate</i>	<i>300.000,00</i>	<i>300.000,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>
b	<i>da società partecipate</i>	<i>3.485.956,00</i>	<i>710.426,00</i>	<i>25,60%</i>	<i>2.775.530,00</i>
c	<i>da altri soggetti</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>
20	Altri proventi finanziari	796.795,70	-13.567,97	-1,67%	810.363,67
	<b>Totale proventi finanziari</b>	<b>4.582.751,70</b>	<b>996.858,03</b>	<b>27,80%</b>	<b>3.585.893,67</b>
	<i>Oneri finanziari</i>				
21	Interessi ed altri oneri finanziari	<b>767.298.914,51</b>	<b>93.013.323,22</b>	<b>13,79%</b>	<b>674.285.591,29</b>
a	<i>Interessi passivi</i>	<i>767.298.914,51</i>	<i>93.013.323,22</i>	<i>13,79%</i>	<i>674.285.591,29</i>
b	<i>Altri oneri finanziari</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>
	<b>Totale oneri finanziari</b>	<b>767.298.914,51</b>	<b>93.013.323,22</b>	<b>13,79%</b>	<b>674.285.591,29</b>
	<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)</b>	<b>-762.716.162,81</b>	<b>-92.016.465,19</b>	<b>-13,72%</b>	<b>-670.699.697,62</b>
	<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>				
22	Rivalutazioni	2.833.405,21	717.221,52	33,89%	2.116.183,69
23	Svalutazioni	6.565.692,74	-17.119.116,75	-72,28%	23.684.809,49
	<b>TOTALE RETTIFICHE (D)</b>	<b>-3.732.287,53</b>	<b>17.836.338,27</b>	<b>82,70%</b>	<b>-21.568.625,80</b>
	<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>				
24	Proventi straordinari	<b>414.296.858,13</b>	<b>-49.067.513,20</b>	<b>-10,59%</b>	<b>463.364.371,33</b>
a	<i>Proventi da permessi di costruire</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>
b	<i>Proventi da trasferimenti in conto capitale</i>	<i>0,00</i>	<i>-54.629.175,56</i>	<i>-100,00%</i>	<i>54.629.175,56</i>
c	<i>Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo</i>	<i>218.273.766,13</i>	<i>-166.039.409,65</i>	<i>-43,20%</i>	<i>384.313.175,78</i>
d	<i>Plusvalenze patrimoniali</i>	<i>47.678.200,00</i>	<i>23.256.180,01</i>	<i>95,23%</i>	<i>24.422.019,99</i>
e	<i>Altri proventi straordinari</i>	<i>148.344.892,00</i>	<i>148.344.892,00</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>
	<b>Totale proventi straordinari</b>	<b>414.296.858,13</b>	<b>-49.067.513,20</b>	<b>-10,59%</b>	<b>463.364.371,33</b>
25	Oneri straordinari	<b>228.215.362,78</b>	<b>-168.623.036,17</b>	<b>-42,49%</b>	<b>396.838.398,95</b>
a	<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	<i>0,00</i>	<i>-511.959,31</i>	<i>-100,00%</i>	<i>511.959,31</i>
b	<i>Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo</i>	<i>51.299.681,23</i>	<i>-272.597.382,69</i>	<i>-84,16%</i>	<i>323.897.063,92</i>
c	<i>Minusvalenze patrimoniali</i>	<i>0,00</i>	<i>-1.065.274,03</i>	<i>-100,00%</i>	<i>1.065.274,03</i>
d	<i>Altri oneri straordinari</i>	<i>176.915.681,55</i>	<i>105.551.579,86</i>	<i>147,91%</i>	<i>71.364.101,69</i>
	<b>Totale oneri straordinari</b>	<b>228.215.362,78</b>	<b>-168.623.036,17</b>	<b>-42,49%</b>	<b>396.838.398,95</b>
	<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)</b>	<b>186.081.495,35</b>	<b>119.555.522,97</b>	<b>179,71%</b>	<b>66.525.972,38</b>
	<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)</b>	<b>521.749.258,09</b>	<b>198.531.649,12</b>	<b>61,42%</b>	<b>323.217.608,97</b>
26	Imposte	16.273.552,58	-726.447,42	4,27%	17.000.000,00
27	<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>505.475.705,51</b>	<b>199.258.096,54</b>	<b>65,07%</b>	<b>306.217.608,97</b>

## 2.3 Lo Stato patrimoniale

Dall'analisi dei documenti contabili trasmessi in allegato al rendiconto oggetto della presente attività di controllo<sup>208</sup> risultano i criteri di valutazione adottati per la redazione dell'attivo e del passivo dello Stato patrimoniale come di seguito descritti.

### 2.3.1 Stato patrimoniale - Attivo

#### 2.3.1.1 Immobilizzazioni (B)

Pare opportuno premettere che le immobilizzazioni sono costituite dagli elementi patrimoniali (materiali e immateriali) destinati ad essere utilizzati durevolmente dall'Amministrazione. La condizione per l'apposizione nello Stato patrimoniale della relativa voce è che si sia verificato l'effettivo passaggio del titolo di proprietà dei beni stessi entro la data di chiusura dell'esercizio (31 dicembre 2017).

Le immobilizzazioni, ai sensi dell'articolo 2426 del codice civile, sono iscritte in bilancio distinte dai relativi fondi ammortamento.

Tanto precisato, con riguardo al calcolo dei fondi ammortamento e delle relative quote di ammortamento annuali, la Regione ha chiarito di aver fatto riferimento alla tabella di seguito riprodotta:

**Tab. n. 88 - Aliquote di ammortamento**

Tipologia di beni	aliquota annuale	Tipologia di beni	aliquota annuale
Mezzi di trasporto stradali leggeri	20,00%	Equipaggiamento e vestiario	20,00%
Mezzi di trasporto stradali pesanti	10,00%	Fab. civili uso abit. comm.le istituz.le	2,00%
Automezzi ad uso specifico	10,00%	Materiale bibliografico	5,00%
Mezzi di trasporto aerei	5,00%	Mobili e arredi per ufficio	10,00%
Mezzi di trasporto marittimi	5,00%	Mobili e arredi per alloggi e pertinenze	10,00%
Macchinari per ufficio	20,00%	Mobili e arredi locali uso specifico	10,00%
Impianti e attrezzature	5,00%	Strumenti musicali	20,00%
Hardware	25,00%	Opere dell'ingegno Software prodotto	20,00%

Fonte: dati forniti dalla Regione Lazio

<sup>208</sup> Cfr., in particolare, la "Relazione sulla Gestione al Rendiconto generale della regione Lazio per l'esercizio finanziario 2016", par. 15.2, pagg. 196 e ss.

Inoltre, per i fabbricati demaniali chiarisce di aver applicato l'aliquota di ammortamento pari al 2%, mentre per gli altri beni demaniali e le infrastrutture, demaniali e non demaniali, l'aliquota del 3%.

Ai beni immateriali è stata applicata l'aliquota del 20%.

### Immobilizzazioni immateriali

Anche con riguardo a tale categoria di beni, si ricorda che le immobilizzazioni immateriali sono iscritte al costo di acquisto o di produzione, al netto degli ammortamenti e delle svalutazioni.

Il valore complessivo delle immobilizzazioni immateriali al 31.12.2017, come indicato in bilancio, al netto del relativo Fondo di ammortamento, è pari a euro 19.561.369,15, con un aumento, rispetto all'anno precedente, pari, in valore assoluto, a euro 4.277.086,11 e, in termini percentuali, a circa il 28%. La quota di ammortamento relativa all'anno 2017, calcolata in euro 8.503.932,69, è stata riportata nel Conto economico alla voce "14a Ammortamenti di immobilizzazioni immateriali".

Di seguito si riporta un estratto dello Stato patrimoniale con le valorizzazioni delle immobilizzazioni immateriali al netto dei relativi fondi di ammortamento e le variazioni intervenute nell'anno.

**Tab. n. 89 - Voce B) I - Immobilizzazioni immateriali**

B) I - Immobilizzazioni immateriali	2017	Variazione 2017/2016		2016
		in valore assoluto	in termini %	
1 Costi di impianto e di ampliamento	0,00	0,00	-	0,00
2 Costi di ricerca sviluppo e pubblicità	0,00	0,00	-	0,00
3 Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	1.907,52	-7.622,62	-79,98%	9.530,14
4 Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	3.633.766,32	-183.420,66	-4,81%	3.817.186,98
5 Avviamento	0,00	0,00	-	0,00
6 Immobilizzazioni in corso ed acconti	5.367.929,08	1.686.864,81	45,83%	3.681.064,27
8 Altre	10.557.766,23	2.781.264,58	35,76%	7.776.501,65
<b>Totale immobilizzazioni immateriali</b>	<b>19.561.369,15</b>	<b>4.277.086,11</b>	<b>27,98%</b>	<b>15.284.283,04</b>

La voce "6 Immobilizzazioni in corso e acconti", inserita al punto "I Immobilizzazioni finanziarie", pari ad euro 5.367.929,08, rappresenta la manutenzione straordinaria su beni di terzi. La voce ha subito un incremento di euro 1.686.864,81 euro rispetto all'anno precedente.

### Immobilizzazioni materiali

La Regione riferisce che per la valorizzazione degli immobili sono stati utilizzati vari criteri in base alle specifiche situazioni riscontrate, meglio descritte di seguito.

- Beni immobili - I beni immobili acquisiti a titolo oneroso sono iscritti in bilancio al costo di acquisizione, inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto (oneri notarili, tasse di registrazione dell'atto, ecc.). I beni immobili entrati in proprietà della Regione a seguito di specifico trasferimento dallo Stato o da altro soggetto sono stati valorizzati facendo riferimento alle stime di valore indicate nei relativi atti di trasferimento, ove presenti. Nel caso in cui tali valori non risultavano presenti, si è fatto riferimento, prioritariamente, ad una relazione di stima eseguita dall'Ufficio tecnico interno, effettuata anche tenendo conto dei valori medi di mercato pubblicati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate. Nei casi in cui le stime di valore OMI non risultavano utilizzabili perché mancanti in relazione alla tipologia del bene, è stato considerato un valore catastale, ottenuto partendo dall'ammontare delle rendite vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento, ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e applicando, alla rendita così rivalutata, i relativi coefficienti catastali.

A commento di quanto esposto, si rileva che la pluralità di criteri di valutazione degli immobili si riverbera in maniera e misura diversa al momento delle operazioni di valorizzazione.

- Terreni - Per i terreni agricoli, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale, vigente al 1° gennaio dell'anno d'imposizione, rivalutato del 25 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il coefficiente pari a 130;
- Patrimonio mobiliare - Il patrimonio mobiliare è stato valutato, ove possibile, al costo storico di acquisizione. Nei casi in cui non sia stato possibile ricostruire il valore dei cespiti alla data di acquisto, i medesimi sono stati iscritti con valore contabile netto pari a zero. Al riguardo deve rilevarsi che, come osservato dall'Organo di controllo

interno, gli inventari, anche per il 2017, come per il 2016, non sono allineati con il valore indicato in bilancio<sup>209</sup>.

Il valore complessivo delle immobilizzazioni materiali al 31.12.2017, come indicato in bilancio, al netto del relativo Fondo di ammortamento, è pari a euro 1.089.935.237,92, con un aumento rispetto all'anno precedente di euro 89.791.437,32 pari a circa il 9%. La quota di ammortamento relativa all'anno 2017, calcolata in euro 26.632.317,12, è stata riportata nel Conto economico alla voce "14b Ammortamenti di immobilizzazioni materiali".

Si riporta di seguito un estratto dello Stato patrimoniale con le valorizzazioni delle immobilizzazioni materiali al netto dei relativi fondi di ammortamento e le variazioni intervenute nell'anno.

**Tab. n. 90 - Immobilizzazioni materiali al netto dei relativi fondi di ammortamento**

B) Immobilizzazioni materiali		2017	Variazione 2017/2016		2016	
			in valore assoluto	in termini %		
II	1	<b>Beni demaniali</b>	<b>43.587.414,19</b>	<b>-978.146,02</b>	<b>-2,19%</b>	<b>44.565.560,21</b>
	1.1	Terreni	20.983.485,05	0,00	0,00%	20.983.485,05
	1.2	Fabbricati	0,00	0,00	-	0,00
	1.3	Infrastrutture	22.603.929,14	-978.146,02	-4,15%	23.582.075,16
	1.9	Altri beni demaniali	0,00	0,00	-	0,00
III	2	<b>Altre immobilizzazioni materiali (3)</b>	<b>1.042.406.821,42</b>	<b>89.250.254,39</b>	<b>9,36%</b>	<b>953.156.567,03</b>
	2.1	Terreni	431.652.919,81	-484.298,51	-0,11%	432.137.218,32
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00	-	0,00
	2.2	Fabbricati	555.687.293,57	70.957.280,38	14,64%	484.730.013,19
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00	-	0,00
	2.3	Impianti e macchinari	562.584,21	16.503,32	3,02%	546.080,89
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00	-	0,00
	2.4	Attrezzature industriali e commerciali	1.975.767,30	1.908.113,68	2820,42%	67.653,62
	2.5	Mezzi di trasporto	25.144.694,47	17.304.858,25	220,73%	7.839.836,22
	2.6	Macchine per ufficio e hardware	4.216.045,41	1.369.123,72	48,09%	2.846.921,69
	2.7	Mobili e arredi	5.121.457,52	-1.294.268,20	-20,17%	6.415.725,72
	2.8	Infrastrutture	16.501.437,89	-564.268,10	-3,31%	17.065.705,99
	2.99	Altri beni materiali	1.544.621,24	37.209,85	2,47%	1.507.411,39
	3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	3.941.002,31	1.519.328,95	62,74%	2.421.673,36
		<b>Totale immobilizzazioni materiali</b>	<b>1.089.935.237,92</b>	<b>89.791.437,32</b>	<b>8,98%</b>	<b>1.000.143.800,60</b>

Di seguito si descrive l'andamento di alcune voci inserite al punto "III 2 - Altre immobilizzazioni materiali":

- La voce "2.2 Fabbricati", pari ad euro 555.687.293,57, è aumentata di euro 70.957.280,38 ed esprime il valore contabile dei fabbricati di proprietà della regione Lazio, in essere al 31 dicembre 2017.

<sup>209</sup> cfr. la Relazione del Collegio dei revisori dei conti, pag. 45.

- La voce "2.4 Attrezzature industriali e commerciali", pari ad euro 1.975.767,30, è aumentata di euro 1.908.113,68.
- La voce "2.5 Mezzi di trasporto", pari ad euro 25.144.694,47, è aumentata rispetto all'esercizio precedente di un importo quantificabile in euro 17.304.858,25, pari, in valore percentuale, ad un incremento del 220%.
- La voce "3 Immobilizzazioni in corso ed acconti", pari, al 31 dicembre 2017, ad euro 3.941.002,31, è aumentata di euro 1.519.328,95, con una percentuale del 62,74%.

### Immobilizzazioni finanziarie

#### *Partecipazioni*

Per quanto concerne i criteri di valutazione adottati per le partecipazioni, in coerenza con quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli Enti in contabilità finanziaria citato in premessa, si è provveduto a valutare le partecipazioni in società *non controllate* sulla base del criterio del costo storico, rettificato dalle perdite che alla data di chiusura dell'esercizio sono state ritenute durevoli (articolo 2426, numeri 1 e 3, del Codice civile).

Con riguardo, invece, alle partecipazioni in società *controllate*, ai sensi del medesimo principio contabile, la valutazione è stata effettuata secondo il metodo del patrimonio netto, di cui all'articolo 2426, numero 4, del Codice civile. In tale ultimo caso, per le modalità di iscrizione e valutazione si è fatto riferimento al principio contabile OIC 17 "*Bilancio consolidato e metodo del patrimonio netto*", il quale prevede una valutazione che tenga conto dei risultati della società, tradottisi in aumenti e diminuzioni intervenuti nelle consistenze patrimoniali sottostanti l'investimento, rilevandole secondo il principio della competenza economica. Inoltre si è tenuto conto del fatto che il principio contabile prevede, al paragrafo n. 6.1.3 che, nel caso non sia possibile acquisire il bilancio di esercizio, la partecipazione di controllo è iscritta nello stato patrimoniale al costo di acquisto.

La valutazione delle partecipazioni in società controllate e partecipate è pari complessivamente a euro 146.869.810,43, così dettagliate:

**Tab. n. 91 - Valutazione delle partecipazioni in società controllate e partecipate**

(In euro)				
DESCRIZIONE	2017	Variazione 2017/2016		2016
		in valore assoluto	in termini %	
<b>SOCIETA' CONTROLLATE</b>				
AZIENDA STRADE LAZIO ASTRAL SPA	10.000.000,00	3.278.450,89	48,78%	6.721.549,11
LAZIO CREA SPA	8.868.387,00	28.228,00	0,32%	8.840.159,00
LAZIO AMBIENTE SPA	11.334.197,00	-113.244,00	-0,99%	11.447.441,00
SAN.IM. SPA	2.400.271,00	-473.127,00	-16,47%	2.873.398,00
CO.TRAL SPA	50.000.000,00	10.889.604,37	27,84%	39.110.395,63
LAZIO INNOVA SPA	40.525.682,92	59.116,38	0,15%	40.466.566,54
<b>TOTALE SOCIETA' CONTROLLATE</b>	<b>123.128.537,92</b>	<b>13.669.028,64</b>	<b>12,49%</b>	<b>109.459.509,28</b>
<b>SOCIETA' PARTECIPATE</b>				
AUTOSTRADE LAZIO SPA	276.332,00	-121.557,00	-30,55%	397.889,00
CAR SCPA CENTRO AGROALIMENTARE	14.193.590,38	150.406,39	1,07%	14.043.183,99
ALTA ROMA SCPA	324.687,00	0,00	0,00%	324.687,00
INVESTIMENTI SPA	8.303.058,13	2.595.654,43	45,48%	5.707.403,70
TECNOBORSA SCPA	0,00	-25.820,00	-100,00%	25.820,00
CENTRALE DEL LATTE SPA	643.605,00	0,00	0,00%	643.605,00
AEROPORTI DI ROMA SPA	0,00	-826.800,00	-100,00%	826.800,00
<b>TOTALE SOCIETA' PARTECIPATE</b>	<b>23.741.272,51</b>	<b>1.771.883,82</b>	<b>8,07%</b>	<b>21.969.388,69</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>146.869.810,43</b>	<b>15.440.912,46</b>	<b>11,75%</b>	<b>131.428.897,97</b>

Si fa presente che, a partire dall'esercizio finanziario 2017, come previsto dal principio contabile al paragrafo 6.1.3 e all'esempio n. 13, le partecipazioni nelle Fondazioni sono state contabilizzate nelle immobilizzazioni finanziarie dell'attivo immobilizzato ed in contropartita è stata istituita una riserva indisponibile nel patrimonio netto. Si riporta di seguito il dettaglio delle partecipazioni nelle Fondazioni:

**Tab. n. 92 - Partecipazioni in fondazioni**

Fondazione	Apporto ai Fondi di dotazione	
	al 31/12/2016	al 31/12/2017
Accademia Nazionale di S. Cecilia	1.950.000	1.950.000
Musica per Roma - Auditorium Parco della Musica	8.000.000	8.000.000
Cinema per Roma	100.000	100.000
La Quadriennale di Roma	327.000	327.000
ICO Ottavio Ziino - Orchestra di Roma e del Lazio	25.000	25.000
Maxxi - Museo nazionale delle arti del XXI secolo	200.000	200.000
Museo della Shoah	250.000	250.000
Roma Europa Arte e Cultura	25.000	25.000
Film Commission di Roma e del Lazio	500.000	500.000
<b>TOTALE</b>	<b>11.377.000</b>	<b>11.377.000</b>

### *Altri titoli*

La voce *Altri titoli*, pari a euro 104.814.119,44, rappresenta l'importo delle quote del Fondo immobiliare Invimit I3 acquisite dalla Regione nell'ambito delle operazioni di apporto al Fondo e valutate in bilancio al costo, coincidente con il valore nominale. Nel corso del 2017 non sono state acquisite ulteriori quote del fondo rispetto agli apporti avvenuti negli anni 2015-2016.

La Regione detiene al 31.12.2017 n. 185 quote, come dettagliato nel seguente prospetto:

**Tab. n. 93 - Dettaglio quote del Fondo immobiliare Invimit I3 acquisite dalla Regione**

Esercizio	Apporto	N. quote	Costo unitario	Costo totale
2015	1°	65	500.000,00	32.500.000,00
2015	2°	31	500.000,00	15.500.000,00
2016	3°	56	620.511,41	34.748.639,02
2016	4°	33	668.650,92	22.065.480,43
<b>TOTALI</b>		<b>185</b>		<b>104.814.119,44</b>

### **2.3.1.2 Attivo circolante (C)**

#### Crediti

Pare utile in premessa rilevare che i crediti di funzionamento sono iscritti nello Stato patrimoniale solo se corrispondenti a obbligazioni giuridiche perfezionate. I medesimi sono iscritti al valore nominale, ricondotto al presumibile valore di realizzo attraverso l'accantonamento al Fondo svalutazione crediti, che rettifica i crediti esposti nell'attivo.

In particolare, le voci "*C II 3 Crediti verso clienti ed utenti*" e "*C II 4 c Altri crediti - altri*", (complessivamente pari a euro 445.665.280,03) sono esposte, al netto del Fondo svalutazione

crediti, ammontante a euro 77.506.799,81, per un valore netto di presumibile realizzo pari a euro 368.158.480,22, come di seguito dettagliato.

**Tab. n. 94 - Crediti di funzionamento**

(In euro)			
DESCRIZIONE	Importo netto al 31/12/2017	Fondo Svalutazione crediti al 31/12/2017	Importo lordo al 31/12/2017
	(a)	(b)	a+b
Crediti verso clienti ed utenti	41.327.012,64	13.739.251,54	55.066.264,18
Altri crediti	326.831.467,58	63.767.548,27	390.599.015,85
<b>Totale</b>	<b>368.158.480,22</b>	<b>77.506.799,81</b>	<b>445.665.280,03</b>

Il valore accantonato al Fondo svalutazione crediti per il 2017, di euro 77.506.799,81, coincide con il valore del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) che riguarda la parte finanziaria.

Come chiarito nel Principio contabile applicato, al paragrafo “6.2 Attivo Circolante, b1) Crediti di funzionamento”, “... *L'ammontare del fondo svalutazione crediti dovrebbe essere, data la metodologia di calcolo dell'accantonamento al fondo stesso di cui ai punti n. 4.20 e n. 4.27, di pari importo almeno pari a quello inserito nel conto del bilancio. Però, il valore dei fondi previsti in contabilità finanziaria ed in contabilità economico-patrimoniale potrebbe essere diverso per due ordini di motivi:*

- *in contabilità economico-patrimoniale, sono conservati anche i crediti stralciati dalla contabilità finanziaria e, in corrispondenza di questi ultimi, deve essere iscritto in contabilità economico-patrimoniale un fondo pari al loro ammontare;*
- *in contabilità economico-patrimoniale potrebbero essere iscritti dei crediti che, in ottemperanza al principio della competenza finanziaria potenziata, in contabilità finanziaria, sono imputati nel bilancio di anni successivi a quello cui lo Stato Patrimoniale si riferisce. Pertanto, mentre in contabilità economico-patrimoniale tali crediti devono essere oggetto di svalutazione mediante l'accantonamento di una specifica quota al fondo svalutazione, in contabilità finanziaria tale accantonamento avverrà solo negli anni successivi...”.*

Si rileva tuttavia che l'accantonamento al Fondo svalutazione crediti è stato indicato, anche per il 2017, come nel passato, nella voce "B 17 Altri accantonamenti", mentre avrebbe dovuto essere indicato nella voce "B 14 d Svalutazione dei crediti". Si tratta, come per lo scorso anno, di un errato collegamento di voci del Piano dei conti integrato, che non inficia tuttavia il calcolo del risultato economico.

I crediti risultanti insussistenti a seguito delle operazioni di riaccertamento, pari ad euro 115.708.628,76, sono stati svalutati per euro 68.303.881,92, mediante utilizzo totale del fondo svalutazione crediti in essere, accantonato nel 2016 che, pertanto, è stato integralmente utilizzato; per la parte residua dei crediti insussistenti è stata registrata una insussistenza di attivo.

La tabella di seguito dettagliata illustra l'andamento del Fondo svalutazione crediti e il relativo saldo al 31.12.2017.

**Tab. n. 95 - Fondo svalutazione crediti**

(In euro)				
Descrizione	Saldo al 31/12/2016	Utilizzi 2017	Accantonamenti 2017	Saldo al 31/12/2017
	(a)	(b)	(c)	d=a-b+c
Fondo svalutazione crediti	68.303.881,92	68.303.881,92	77.506.799,81	77.506.799,81

### Disponibilità liquide

Le disponibilità liquide indicate nello Stato patrimoniale risultano pari a euro 767.354.767,54. Il dato coincide con quello delle risultanze finanziarie del conto presso il Tesoriere al 31.12.2017. Le disponibilità liquide al 31 dicembre dell'anno precedente erano pari a euro 567.701.417,00.

### **2.3.1.3 Ratei e risconti attivi (D)**

I ratei e risconti attivi sono stati trattati congiuntamente ai ratei e risconti passivi nel paragrafo 2.3.3 a questi dedicato, cui si rimanda.

## **2.3.2 Stato patrimoniale passivo**

### **2.3.2.1 Patrimonio netto (A)**

Il patrimonio netto, alla data di chiusura del bilancio, dovrà essere articolato nelle seguenti poste:

- a) Fondo di dotazione;
- b) Riserve;
- c) Risultati economici di esercizio.

Il Fondo di dotazione assume al 31.12.2017 un valore pari ad euro -20.942.154.147,29. Le Riserve da risultato economico di esercizi precedenti sono pari a euro -1.735.073.399,34.

Il risultato economico dell'esercizio è positivo ed è pari a euro 505.475.705,51, con un incremento del 67% rispetto all'anno precedente, che chiudeva con un risultato positivo di euro 306.217.608,97.

### **2.3.2.2 Fondi per Rischi e Oneri (B)**

Secondo il Principio contabile applicato, citato in premessa, alla data di chiusura del bilancio è necessario valutare gli accantonamenti ai Fondi rischi ed oneri destinati a coprire perdite o debiti con le seguenti caratteristiche:

- natura determinata;
- esistenza certa o probabile;
- ammontare o data di sopravvenienza indeterminati alla chiusura dell'esercizio.

I Fondi rischi e oneri al 31.12.2017, per i rischi legati al contenzioso in essere e per i rischi su perdite degli organismi partecipati, sono stimati in euro 47.884.355,96 come di seguito dettagliato.

**Tab. n. 96 - Fondo Rischi e oneri**

Descrizione	Saldo al 31/12/2016	Utilizzi per il 2017	Accantonamento per il 2017	Saldo al 31/12/2017
	(a)	(b)	(c)	d=(a-b+c)
Fondo rischi per spese legate al contenzioso	20.000.000,00	0,00	0,00	20.000.000,00
Fondo perdite reiterate organismi partecipati	3.050.871,83	3.050.871,83	0,00	0,00
Fondi perdite potenziali	0,00	0,00	27.884.355,96	27.884.355,96
<b>TOTALE</b>	<b>23.050.871,83</b>	<b>3.050.871,83</b>	<b>27.884.355,96</b>	<b>47.884.355,96</b>

Il Fondo rischi legati al contenzioso, che corrisponde alla voce “*Fondo contenzioso*” indicata nella Parte accantonata del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2017, si attesta ad euro 20.000.000,00.

Il Fondo perdite reiterate su organismi partecipati è stato azzerato, procedendo allo svincolo dell’importo accantonato nell’esercizio precedente, pari a euro 3.050.871,83, e che riguardava l’onere previsto, in fase di redazione del bilancio, per la ricapitalizzazione della società partecipata Investimenti S.p.A. (Fiera di Roma).

Per quanto riguarda, infine, i Fondi perdite potenziali, l’importo stanziato, pari ad euro 27.884.355,96, corrisponde alla voce “*Altri accantonamenti*” presente nella Parte accantonata del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2017.

Il valore di tali fondi è allineato a quello dei medesimi fondi istituiti con il bilancio di previsione 2018-2020.

### **2.3.2.3 Debiti (C)**

I debiti sono esposti al loro valore nominale. I debiti di funzionamento sono iscritti nello Stato patrimoniale se corrispondenti a obbligazioni giuridicamente perfezionate. I debiti di finanziamento sono costituiti dalla somma algebrica del debito all’inizio dell’esercizio più i prestiti contratti nell’esercizio, al netto dei pagamenti per rimborso di prestiti.

Il totale dei debiti esposti nel passivo dello Stato patrimoniale al 31.12.2017 è pari a euro 27.984.721.772,90, con un incremento rispetto all’anno precedente, in valore assoluto, di euro 364.472.205,59, e, in termini percentuali, dell’1,32%, il tutto come meglio dettagliato nella tabella successiva, dalla quale si evincono altresì anche le cinque categorie di debito.

**Tab. n. 97 - Debiti – Ripartizione in categorie**

DESCRIZIONE	2017	Variazione 2017/2016		2016
		in valore assoluto	in termini %	
1) Debiti da finanziamento	21.928.629.228,76	544.399.682,68	2,55%	21.384.229.546,08
2) Debiti verso fornitori	342.867.065,19	3.836.089,95	1,13%	339.030.975,24
3) Acconti	0,00	0,00	-	0,00
4) Debiti per trasferimenti e contributi	3.795.278.004,81	-195.216.307,83	-4,89%	3.990.494.312,64
5) Altri debiti (include stock di perenzione)	1.917.947.474,14	11.452.740,79	0,60%	1.906.494.733,35
<b>TOTALE DEBITI</b>	<b>27.984.721.772,90</b>	<b>364.472.205,59</b>	<b>1,32%</b>	<b>27.620.249.567,31</b>

Nella tabella seguente, invece, si illustra il dettaglio della composizione delle cinque categorie di debito indicate nello Stato patrimoniale e si evidenzia in quale categoria di debito sono state contabilizzati le anticipazioni di liquidità (nella categoria “1 Debiti da finanziamento” e in particolare nella voce “b) Prestiti verso amministrazioni pubbliche”) e lo stock di perenzione (nella categoria “5 Altri debiti” e in particolare alla voce “d) Altri”).

**Tab. n. 98 - Debiti – Focus su anticipazioni e stock di perenzione**

<b>1) Debiti da finanziamento</b>	
a) Prestiti obbligazionari	687.918.883,07
b) Prestiti vs altre amministrazioni pubbliche	14.704.362.625,09
di cui:	
- Anticipazioni liquidità d.l. 35/2013 - Art. 2	5.650.470.947,52
- Anticipazioni liquidità d.l. 35/2013 - Art. 3	3.649.809.660,81
<b>Totale anticipazioni liquidità d.l. 35/2013</b>	<b>9.300.280.608,33</b>
- Prestito 2016 per riacquisto BOR art. 45 d.l. 66/2014	203.031.475,80
- Prestito 2015 per riacquisto BOR art. 45 d.l. 66/2014	801.702.103,40
- Prestito 2014 per riacquisto BOR art. 45 d.l. 66/2014	4.399.348.437,56
<b>Totale prestiti per riacquisto BOR</b>	<b>5.404.082.016,76</b>
c) Verso banche e tesoriere	0,00
d) Verso altri finanziatori	6.536.347.720,60
<b>Totale 1) Debiti da finanziamento</b>	<b>21.928.629.228,76</b>
<b>2) Debiti verso fornitori</b>	<b>342.867.065,19</b>
<b>3) Acconti</b>	<b>0,00</b>
<b>4) Debiti per trasferimenti e contributi</b>	
a) Enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	3.041.029.075,18
b) Altre amministrazioni pubbliche	476.169.091,94
c) Imprese controllate	198.605.032,88
d) Imprese partecipate	174.560,42
e) Altri soggetti	79.300.244,39
<b>Totale 4) Debiti per trasferimenti e contributi</b>	<b>3.795.278.004,81</b>
<b>5) Altri debiti</b>	
a) Tributari	10.444.999,78
b) Verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	3.263.105,48
c) Per attività svolta per c/terzi (2)	302.172.053,03
d) Altri	1.602.067.315,85
di cui:	
- Stock di perenzione	1.478.904.121,92
<b>Totale 5) Altri Debiti</b>	<b>1.917.947.474,14</b>
<b>TOTALE DEBITI</b>	<b>27.984.721.772,90</b>

### Debiti da finanziamento (Voce D 1)

La voce “D 1) Debiti da finanziamento” pari ad euro 21.928.629.228,76 è dettagliata nella tabella seguente, dalla quale si evince che, quanto alla composizione, la parte più rilevante del debito è rappresentata dalla voce “1 b) Prestiti verso le amministrazioni pubbliche”, di euro 14.704.362.625,09, nella quale sono contabilizzate anche le anticipazioni di liquidità, per un importo complessivo attestantesi ad euro 9.300.280.608,33.

#### *Anticipazioni di liquidità*

Le anticipazioni di liquidità di cui al DL n. 35/2013, come sopra già precisato, sono incluse tra i Debiti di finanziamento, alla voce “1b prestiti verso le altre amministrazioni”.

Le modalità di contabilizzazione delle risorse acquisite a titolo di anticipazioni sono state previste, in termini di alternatività, dal comma 692 della l. n. 208/2015, il quale, come noto, dispone che le anticipazioni di liquidità possono essere contabilizzate dalle Regioni o “(...) a) *iscrivendo, nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell’esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall’articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, 118; b) nel rispetto di quanto previsto dal comma 697*”. Questa seconda modalità di contabilizzazione prevede, poi, che le dette anticipazioni possono essere registrate contabilmente riducendo gli stanziamenti di entrata, riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, di un importo pari a quello dell’anticipazione di liquidità. Accedendo a tale modalità di contabilizzazione, la sterilizzazione dell’iscrizione in entrata delle risorse rimosse, a fini di neutralizzazione degli effetti espansivi della spesa, è conseguita contabilmente riducendo gli stanziamenti di entrata iscritti a copertura del debito autorizzato; la norma non ha richiesto, per questa ipotesi, l’iscrizione della risorsa nell’apposito Fondo di accantonamento<sup>210</sup>.

Alla luce del complesso quadro normativo testé sommariamente richiamato, discende che l’ammontare del Fondo di accantonamento iscritto in bilancio a titolo di “*Fondo*

---

<sup>210</sup> Per la ricostruzione dettagliata della normativa in tema di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità e la disamina degli adempimenti posti in essere dalla Regione, a valere sul bilancio 2015, vd. Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto per l’e.f. 2015, pagg. 127 e ss.

*anticipazioni di liquidità*”, in particolare tra le poste accantonate istituite, ai sensi dell’art. 42 del D.Lgs. n. 118/2011 e rilevanti ai fini della determinazione del risultato di amministrazione, non espone integralmente il debito effettivamente sussistente a carico del bilancio regionale nei confronti del Mef.

Tale valore, invece, risulta esposto, tra i debiti della Regione, per un importo complessivo, al 31 dicembre 2017, di euro 9.300.280.608,33.

Debiti verso fornitori (Voce D 2)

La voce “D 2) *Debiti verso fornitori*”, pari, al 31 dicembre 2017, a complessivi euro 342.867.065,19, ha subito un lieve incremento rispetto all’anno precedente di euro 3.836.089,95 pari al 1,13%.

Debiti per trasferimenti e contributi (Voce D 4)

La voce “D 4) *Debiti per trasferimenti e contributi*”, pari, al 31.12.2017, a complessivi euro 3.795.278.004,81, ha subito un lieve decremento rispetto all’anno precedente, precisamente per un importo pari a euro 195.216.307,83, corrispondente, in termini percentuali, al -4,89%.

Altri debiti (Voce D 5)

La voce “D 5) *Altri debiti*”, pari, al 31.12.2017, a complessivi euro 1.917.947.474,14, ha subito un lieve incremento, precisamente, di euro 11.452.740,79 corrispondente, in termini percentuali, allo 0,60%. La voce è prevalentemente costituita dallo *stock* di perenzione, pari a euro 1.478.904.121,92, che corrisponde allo *stock* di perenzione al 31.12.2016, pari a 1.636.052.836,70, rettificato in diminuzione per euro 60.833.336,91 (per partite perente al 01.01.2017, da stralciare per sopravvenuta inesigibilità e per euro 96.315.377,87 per partite perente al 01.01.2017 da stralciare in quanto impegnate nell’esercizio 2017).

**Tab. n. 99- Stock di perenzione**

<b>STOCK di perenzione al 1 gennaio 2017</b>	(+)	<b>1.636.052.836,70</b>
Partite perente risultanti al 1/1/2017 da cancellare in quanto non più esigibili	(-)	60.833.336,91
Partite perente risultanti al 1/1/2017 da cancellare in quanto impegnate nell'esercizio 2017	(-)	96.315.377,87
<b>TOTALE STOCK di perenzione al 31 dicembre 2017</b>		<b>1.478.904.121,92</b>

La descritta operazione, con la quale è stato determinato lo *stock* di perenzione al 31 dicembre 2017<sup>211</sup>, ha comportato delle variazioni del debito complessivo, inclusa la cancellazione di debiti per euro 60.833.336,91, con rilevazione di insussistenza del passivo contabilizzata nel Conto economico tra i Proventi straordinari alla voce “*24 c Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo*”;

#### **2.3.2.4 Ratei e Risconti passivi (E)**

I ratei e risconti passivi sono stati trattati congiuntamente ai ratei e risconti attivi nel paragrafo 2.3.3 a questi dedicato, cui si rimanda.

#### **2.3.2.5 Conti d’ordine**

I conti d’ordine rilevano quei valori ed utilità che l’Ente concede a terzi in corrispondenza di operazioni per le quali si rileva un beneficio per la collettività.

Lo scorso esercizio questa voce includeva le quote di partecipazione nelle Fondazioni che per statuto sono destinate, in caso di estinzione delle stesse, a scopi benefici, quindi a non rientrare nel patrimonio. A partire dall’esercizio finanziario 2017, come previsto dal principio contabile al paragrafo 6.1.3 e all’esempio n. 13, le partecipazioni nelle Fondazioni sono state contabilizzate alla voce “*B IV 1 c altri soggetti*” nelle immobilizzazioni finanziarie dell’attivo ed, in contropartita, è stata istituita una riserva indisponibile nel patrimonio netto.

Conseguentemente la suddetta voce dei conti d’ordine nell’esercizio 2017 riporta un importo pari a zero.

#### **2.3.3 Ratei e risconti attivi e passivi**

Con riferimento ai criteri utilizzati per la valutazione dei ratei e risconti, si ritiene utile riferire quanto di seguito riportato.

---

<sup>211</sup> Decreto presidenziale n. T00104 del 16 aprile 2018.

In applicazione del Principio contabile applicato descritto in premessa, i ratei e risconti sono iscritti e valutati in conformità all'articolo 2424-*bis*, comma 6, del Codice civile. Come ribadito dal Principio contabile applicato:

- i *ratei attivi* sono quote di ricavi o di proventi che avranno manifestazione finanziaria futura (incasso), ma che devono, per competenza economica, essere attribuiti all'esercizio, in chiusura;
- i *risconti attivi* sono quote di costi o oneri che hanno avuto manifestazione finanziaria nell'esercizio (pagamento), ma che vanno rinviati in quanto di competenza di esercizi futuri;
- i *ratei passivi* sono quote di costi o oneri che avranno manifestazione finanziaria futura ma che devono, per competenza, essere attribuiti all'esercizio, in chiusura;
- i *risconti passivi* sono quote di ricavi o proventi che hanno avuto manifestazione finanziaria nell'esercizio, ma che devono essere rinviati in quanto di competenza di futuri esercizi.

In base al principio generale n. 17 della competenza economica contenuto nell'Allegato 1 al D.lgs. n. 118/2011, i ricavi devono essere imputati all'esercizio nel quale si verificano le seguenti condizioni:

- il processo produttivo di produzione dei beni o erogazione dei servizi da parte dell'Amministrazione pubblica è stato completato;
- l'erogazione del servizio o la cessione del bene è già avvenuta, cioè si è verificato il passaggio sostanziale del titolo di proprietà oppure i servizi sono stati resi.

Inoltre, sempre in virtù del principio generale n. 17 citato:

- i *componenti economici negativi* devono avere correlazione con i ricavi dell'esercizio o con le altre risorse rese disponibili per il regolare svolgimento delle attività istituzionali (proventi);
- i *componenti economici positivi* devono essere correlati ai componenti economici negativi. Anche questa correlazione costituisce corollario del principio della competenza economica.

Tanto premesso, e passando a commentare la valutazione delle poste quale risultante nello Stato patrimoniale, si osserva che non sono stati appostati ratei attivi né ratei passivi, mentre risultano appostati i risconti sia attivi che passivi, come di seguito dettagliato.

### Risconti attivi

I risconti attivi, pari a euro 461.156.937,40, si riferiscono alla ripartizione in più esercizi di oneri di natura finanziaria. Rispetto all'esercizio precedente, i risconti attivi sono aumentati di circa il 28%. Di quanto riferito si dà conto nelle evidenze esposte nella tabella di seguito riportata.

**Tab. n. 100 - Risconti attivi**

DESCRIZIONE	2017	Variazione 2017/2016		2016
		in valore assoluto	in termini %	
Ripartizione in più esercizi di oneri di natura finanziaria	461.156.937,40	100.107.003,00	27,73%	361.049.934,40
<b>Totale risconti attivi</b>	<b>461.156.937,40</b>	<b>100.107.003,00</b>	<b>27,73%</b>	<b>361.049.934,40</b>

### Risconti passivi

I risconti passivi, pari a euro 695.385.691,41, si riferiscono alla attribuzione dell'avanzo vincolato e del Fondo pluriennale vincolato.

Secondo il paragrafo 5.4 del principio contabile sulla contabilità finanziaria, il Fondo pluriennale vincolato rappresenta un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'Ente già impegnate, ma esigibili in esercizi futuri a quello in cui l'entrata è accertata. L'esigenza che detto saldo intende soddisfare è quella di instaurare una stringente correlazione temporale tra entrate e spese, secondo una modalità analoga cui, in contabilità patrimoniale, è preordinato il risconto passivo.

Tanto premesso, l'Amministrazione ha chiarito di non aver considerato, ai fini dell'applicazione della regola del risconto passivo, le entrate a destinazione libera che concorrono a formare il Fondo pluriennale vincolato, proprio in ragione della natura non vincolata di tali voci di entrata. Analogamente, non sono state computate quelle entrate correlate a spese che nella contabilità economico-patrimoniale non generano costi ed oneri, ma fanno riferimento ad attività finanziarie e ad immobilizzazioni, generando, perciò stesso, operazioni solo sullo stato patrimoniale.

Da qui il diverso importo iscritto in contabilità finanziaria, per un importo complessivo pari a 727.827.807,74, a fronte di un'attribuzione al medesimo Fondo iscritto in contabilità patrimoniale, attraverso la tecnica del risconto passivo, di un valore pari a 361.483.619,27.

Per quel che concerne l'avanzo vincolato, precisato che il bilancio regionale non presenta quote libere in ragione del disavanzo derivante da investimenti finanziati da mutui autorizzati e non contratti, nonché precisato che al detto avanzo non corrispondono impegni già assunti in esercizi futuri l'Amministrazione ha proceduto a iscrivere in contabilità patrimoniale un valore complessivo pari a 333.902.072,14 euro, a fronte di un corrispondente valore indicato in contabilità finanziaria pari a euro 430.492.272,47.

Passando a commentare i valori esposti, complessivamente, a titolo di risconti passivi, se ne evidenzia la diminuzione percentuale rispetto all'esercizio precedente (in misura pari al -14.53%), come evidenziato nella seguente tabella.

**Tab. n. 101 - Risconti passivi**

DESCRIZIONE	2017	Variazione 2017/2016		2016
		in valore assoluto	in termini %	
Attribuzione di parte di avanzo vincolato	333.902.072,14	-88.663.995,08	-20,98%	422.566.067,22
Attribuzione di parte del Fondo pluriennale vincolato	361.483.619,27	-29.508.226,58	-7,55%	390.991.845,85
<b>Totale risconti passivi</b>	<b>695.385.691,41</b>	<b>-118.172.221,66</b>	<b>-14,53%</b>	<b>813.557.913,07</b>

## 2.4 Il Conto economico

Lo schema di Conto economico evidenzia - per ciascuna delle quattro aree in cui è divisa la gestione dell'attività - "*gestione ordinaria*", "*gestione finanziaria*", "*rettifiche di valore*", "*gestione straordinaria*" - quali sono i componenti positivi e negativi del periodo considerato secondo criteri di competenza economica, rilevando al contempo il risultato finale della gestione annuale in termini di utile o perdita economica.

Nella tabella seguente è indicato il Conto economico dell'esercizio 2017, con dettagliata indicazione dei componenti positivi e negativi dell'esercizio 2017 e del precedente esercizio 2016, nonché della relativa variazione percentuale, in aumento o in diminuzione.

Tab. n. 102 - Conto economico – Anni 2017/2016

(In euro)					
CONTO ECONOMICO		2017	Variazione 2017/2016		2016
			in valore assoluto	in termini %	
<b>A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE</b>					
1	Proventi da tributi	14.223.384.602,58	562.440.719,88	4,12%	13.660.943.882,70
2	Proventi da fondi perequativi	0,00	0,00	-	0,00
3	Proventi da trasferimenti e contributi	<b>1.406.779.603,21</b>	<b>244.243.215,25</b>	<b>21,01%</b>	<b>1.162.536.387,96</b>
a	<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>	<i>1.228.791.482,13</i>	<i>275.242.930,40</i>	<i>28,87%</i>	<i>953.548.551,73</i>
b	<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	-	<i>0,00</i>
c	<i>Contributi agli investimenti</i>	<i>177.988.121,08</i>	<i>-30.999.715,15</i>	<i>-14,83%</i>	<i>208.987.836,23</i>
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	<b>28.319.049,90</b>	<b>-6.342.244,39</b>	<b>-18,30%</b>	<b>34.661.294,29</b>
a	<i>Proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	<i>17.160.051,54</i>	<i>3.631.807,83</i>	<i>26,85%</i>	<i>13.528.243,71</i>
b	<i>Ricavi della vendita di beni</i>	<i>4.578.098,08</i>	<i>-10.442.110,82</i>	<i>-69,52%</i>	<i>15.020.208,90</i>
c	<i>Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>	<i>6.580.900,28</i>	<i>468.058,60</i>	<i>7,66%</i>	<i>6.112.841,68</i>
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	0,00	0,00	-	0,00
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione	0,00	0,00	-	0,00
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0,00	0,00	-	0,00
8	Altri ricavi e proventi diversi	128.931.552,83	-235.527.153,28	-64,62%	364.458.706,11
<b>TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)</b>		<b>15.787.414.808,52</b>	<b>564.814.537,46</b>	<b>3,71%</b>	<b>15.222.600.271,06</b>
<b>B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE</b>					
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	5.741.433,50	66.278,48	1,17%	5.675.155,02
10	Prestazioni di servizi	805.515.548,98	-73.837.034,27	-8,40%	879.352.583,25
11	Utilizzo beni di terzi	17.802.175,85	-1.225.812,73	-6,44%	19.027.988,58
12	Trasferimenti e contributi	<b>13.445.373.205,72</b>	<b>448.667.351,67</b>	<b>3,45%</b>	<b>12.996.705.854,05</b>
a	<i>Trasferimenti correnti</i>	<i>13.033.452.114,43</i>	<i>453.846.855,23</i>	<i>3,61%</i>	<i>12.579.605.259,20</i>
b	<i>Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.</i>	<i>252.527.277,00</i>	<i>-60.044.549,08</i>	<i>-19,21%</i>	<i>312.571.826,08</i>
c	<i>Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>	<i>159.393.814,29</i>	<i>54.865.045,52</i>	<i>52,49%</i>	<i>104.528.768,77</i>
13	Personale	229.714.476,71	-11.192.994,89	-4,65%	240.907.471,60
14	Ammortamenti e svalutazioni	<b>35.136.249,81</b>	<b>-20.007.923,67</b>	<b>-36,28%</b>	<b>55.144.173,48</b>
a	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali</i>	<i>8.503.932,69</i>	<i>2.556.203,75</i>	<i>42,98%</i>	<i>5.947.728,94</i>
b	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>	<i>26.632.317,12</i>	<i>1.065.995,69</i>	<i>4,17%</i>	<i>25.566.321,43</i>
c	<i>Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>	<i>0,00</i>	<i>-23.630.123,11</i>	<i>-100,00%</i>	<i>23.630.123,11</i>
d	<i>Svalutazione dei crediti</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	-	<i>0,00</i>
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	0,00	0,00	-	0,00
16	Accantonamenti per rischi	27.884.355,96	12.262.474,88	78,50%	15.621.881,08
17	Altri accantonamenti	77.506.799,81	45.339.325,62	140,95%	32.167.474,19
18	Oneri diversi di gestione	40.624.349,10	11.586.619,30	39,90%	29.037.729,80
<b>TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)</b>		<b>14.685.298.595,44</b>	<b>411.658.284,39</b>	<b>2,88%</b>	<b>14.273.640.311,05</b>
<b>DIFFERENZA FRA COMP. POS. E NEG. DELLA GESTIONE (A-B)</b>		<b>1.102.116.213,08</b>	<b>153.156.253,07</b>	<b>16,14%</b>	<b>948.959.960,01</b>
<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</b>					
<i>Proventi finanziari</i>					
19	Proventi da partecipazioni	<b>3.785.956,00</b>	<b>1.010.426,00</b>	<b>36,40%</b>	<b>2.775.530,00</b>
a	<i>da società controllate</i>	<i>300.000,00</i>	<i>300.000,00</i>	-	<i>0,00</i>
b	<i>da società partecipate</i>	<i>3.485.956,00</i>	<i>710.426,00</i>	<i>25,60%</i>	<i>2.775.530,00</i>
c	<i>da altri soggetti</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	-	<i>0,00</i>
20	Altri proventi finanziari	796.795,70	-13.567,97	-1,67%	810.363,67
<b>Totale proventi finanziari</b>		<b>4.582.751,70</b>	<b>996.858,03</b>	<b>27,80%</b>	<b>3.585.893,67</b>
<i>Oneri finanziari</i>					
21	Interessi ed altri oneri finanziari	<b>767.298.914,51</b>	<b>93.013.323,22</b>	<b>13,79%</b>	<b>674.285.591,29</b>
a	<i>Interessi passivi</i>	<i>767.298.914,51</i>	<i>93.013.323,22</i>	<i>13,79%</i>	<i>674.285.591,29</i>
b	<i>Altri oneri finanziari</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	-	<i>0,00</i>
<b>Totale oneri finanziari</b>		<b>767.298.914,51</b>	<b>93.013.323,22</b>	<b>13,79%</b>	<b>674.285.591,29</b>
<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)</b>		<b>-762.716.162,81</b>	<b>-92.016.465,19</b>	<b>-13,72%</b>	<b>-670.699.697,62</b>
<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>					
22	Rivalutazioni	2.833.405,21	717.221,52	33,89%	2.116.183,69
23	Svalutazioni	6.565.692,74	-17.119.116,75	-72,28%	23.684.809,49
<b>TOTALE RETTIFICHE (D)</b>		<b>-3.732.287,53</b>	<b>17.836.338,27</b>	<b>82,70%</b>	<b>-21.568.625,80</b>
<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>					
24	Proventi straordinari	<b>414.296.858,13</b>	<b>-49.067.513,20</b>	<b>-10,59%</b>	<b>463.364.371,33</b>
a	<i>Proventi da permessi di costruire</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	-	<i>0,00</i>
b	<i>Proventi da trasferimenti in conto capitale</i>	<i>0,00</i>	<i>-54.629.175,56</i>	<i>-100,00%</i>	<i>54.629.175,56</i>
c	<i>Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo</i>	<i>218.273.766,13</i>	<i>-166.039.409,65</i>	<i>-43,20%</i>	<i>384.313.175,78</i>
d	<i>Plusvalenze patrimoniali</i>	<i>47.678.200,00</i>	<i>23.256.180,01</i>	<i>95,23%</i>	<i>24.422.019,99</i>
e	<i>Altri proventi straordinari</i>	<i>148.344.892,00</i>	<i>148.344.892,00</i>	-	<i>0,00</i>
<b>Totale proventi straordinari</b>		<b>414.296.858,13</b>	<b>-49.067.513,20</b>	<b>-10,59%</b>	<b>463.364.371,33</b>
25	Oneri straordinari	<b>228.215.362,78</b>	<b>-168.623.036,17</b>	<b>-42,49%</b>	<b>396.838.398,95</b>
a	<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	<i>0,00</i>	<i>-511.959,31</i>	<i>-100,00%</i>	<i>511.959,31</i>
b	<i>Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo</i>	<i>51.299.681,23</i>	<i>-272.597.382,69</i>	<i>-84,16%</i>	<i>323.897.063,92</i>
c	<i>Minusvalenze patrimoniali</i>	<i>0,00</i>	<i>-1.065.274,03</i>	<i>-100,00%</i>	<i>1.065.274,03</i>
d	<i>Altri oneri straordinari</i>	<i>176.915.681,55</i>	<i>105.551.579,86</i>	<i>147,91%</i>	<i>71.364.101,69</i>
<b>Totale oneri straordinari</b>		<b>228.215.362,78</b>	<b>-168.623.036,17</b>	<b>-42,49%</b>	<b>396.838.398,95</b>
<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)</b>		<b>186.081.495,35</b>	<b>119.555.522,97</b>	<b>179,71%</b>	<b>66.525.972,38</b>
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)</b>		<b>521.749.258,09</b>	<b>198.531.649,12</b>	<b>61,42%</b>	<b>323.217.608,97</b>
26	Imposte	16.273.552,58	-726.447,42	4,27%	17.000.000,00
27	<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>505.475.705,51</b>	<b>199.258.096,54</b>	<b>65,07%</b>	<b>306.217.608,97</b>

## 2.4.1 Risultato dell'esercizio

Il risultato dell'esercizio 2017 è positivo ed è pari a euro 505.475.705,51 con un miglioramento del 65% rispetto all'esercizio precedente, che chiudeva con un risultato pari a euro 306.217.608,97.

L'incremento dal 2016 al 2017 è pari a euro 199.258.096,54.

Dall'analisi delle singole aree gestionali indicate nel Conto economico si evince che tale incremento (di euro 199.258.096,54) è da ascrivere sostanzialmente al miglioramento di tutte le aree del Conto economico, ad eccezione dell'area C) relativa ai *Proventi e oneri finanziari*, che registra un peggioramento e che in parte va a ridurre il miglioramento delle variazioni positive delle aree. Più in particolare:

- le aree A) *Componenti positivi della gestione* e B) *Componenti negativi della gestione* evidenziano un miglioramento delle componenti positive e un peggioramento di quelle negative, il cui effetto combinato incide positivamente sul risultato finale di esercizio per euro 153.156.253,07. In particolare nel 2017, la “*gestione ordinaria*” evidenzia, da un lato, l'aumento del 3,71% rispetto all'anno precedente della voce “A) *Componenti positivi della gestione*” (variazione di 564.814.537,46 euro) e, dall'altro, l'aumento del 2,88% rispetto all'anno precedente della voce “B) *Componenti negativi della gestione*” (variazione di 411.658.284,39 euro).

La somma algebrica delle due variazioni è pari a euro 153.156.253,07 e incide per il 76,86% sulla variazione positiva del risultato di esercizio che, come sopra indicato, passa da un valore positivo di euro 306.217.608,97 nel 2016 ad un valore positivo di euro 505.475.705,51 nel 2017;

- l'area C) *Proventi e oneri finanziari* incide negativamente sulla variazione del risultato di esercizio per un totale di euro 92.016.465,19. In particolare, la “*gestione finanziaria*” evidenzia nel 2017, rispetto all'anno precedente, un peggioramento del 13,72%. Il saldo della voce “C) *Proventi e oneri finanziari*”, infatti, passa, dal valore negativo di euro 670.699.667,62, al valore negativo di euro 762.716.162,81. Il peggioramento è riconducibile all'aumento della voce “21 a *Interessi passivi*”, di euro 767.298.914,51, che rappresenta

l'onere generato dai debiti di finanziamento, di euro 21.928.629.228,76. La voce è aumentata di euro 93.013.323,22 rispetto all'anno precedente, con un aumento percentuale del 13,79%.

- l'area D) Rettifiche di valore di attività finanziarie incide positivamente per euro 17.836.338,27 per effetto delle minori svalutazioni effettuate nell'esercizio in esame rispetto al precedente; la gestione relativa alla "rettifica delle attività" evidenzia un consistente miglioramento rispetto all'anno precedente. La voce passa dal valore negativo di euro 21.568.625,80 al valore negativo di euro 3.732.287,53, con un miglioramento di euro 17.836.338,27, che, nell'ambito del complessivo miglioramento della gestione, incide per l'8,95%;

- l'area E) Proventi e oneri straordinari contribuisce a migliorare ulteriormente l'effetto positivo delle altre aree, con una variazione positiva di euro 119.555.522,97. La "gestione straordinaria" evidenzia, infatti, un sensibile miglioramento che incide per il 60% sulla variazione positiva del risultato di esercizio. Il saldo della voce "E) Proventi e oneri straordinari", passa da euro 66.525.972,38 ad euro 186.081.495,35, evidenziando maggiori proventi rispetto all'anno precedente per euro 119.555.522,97.

**Tab. n. 103 - Analisi delle variazioni delle singole aree del Conto economico**

Voce di Conto economico	Variazione 2017/2016	Inc. % sul totale
Componenti positivi della gestione (A)	564.814.537,46	
Componenti negativi della gestione (B)	411.658.284,39	
<b>Differenza tra comp. positive e comp. negative (A-B)</b>	<b>153.156.253,07</b>	<b>76,86%</b>
Proventi e oneri finanziari (C)	-92.016.465,19	-46,18%
Rettifiche di valore di attività finanziarie (D)	17.836.338,27	8,95%
Proventi e oneri straordinari (E)	119.555.522,97	60,00%
Imposte	726.447,42	0,36%
<b>TOTALE variazioni del risultato di esercizio</b>	<b>199.258.096,54</b>	<b>100,00%</b>

- La voce "26 Imposte", pari a euro 16.273.552,58, corrisponde alla quota liquidata dell'IRAP. Rispetto all'anno precedente la voce è diminuita di circa il 4%.