



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**BILANCIO DI PREVISIONE 2021 E
PLURIENNALE 2021-2023
DELLA REGIONE PUGLIA**

deliberazione n. 26/2022/FRG



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**BILANCIO DI PREVISIONE 2021 E
PLURIENNALE 2021-2023
DELLA REGIONE PUGLIA**

*(art. 1, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213)*



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021-2023;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 27.1.2022, convocata con ordinanza n. 3/2022, svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 ss.mm.ii. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 341 del 31.12.2021.

Premesso in

FATTO

1. Con nota prot. Corte dei conti (Cdc) n. 6454 del 20.10.2021, inviata tramite il sistema Con.Te. (Contabilità Territoriale), è stato chiesto all'Organo di revisione contabile della Regione Puglia di compilare e trasmettere entro il

12.11.2021 il questionario sul bilancio 2021-2023, secondo le modalità indicate nella delibera della Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2021/INPR («*Linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle regioni e delle province autonome per gli esercizi 2021-2023*»).

2. L'Organo di revisione ha trasmesso quanto richiesto in data 9.11.2021 (prot. Cdc n. 6751 di pari data).

3. Con successive note istruttorie prot. Cdc n. 6604 e 6605 del 28.10.2021 è stato chiesto di trasmettere, rispettivamente, entro il 9.11 e il 15.11.2021:

- i prospetti aggiornati al 31.10.2021 delle entrate e delle spese del bilancio dell'esercizio finanziario 2021, riepilogati, rispettivamente, per titoli, tipologie, categorie e capitoli (comprensivi di stanziamenti, accertamenti e riscossioni per competenza e residui) e per missioni, programmi, titoli, macro-aggregati e capitoli (comprensivi di stanziamenti, impegni e pagamenti per competenza e residui);
- dati aggiornati al 31.10.2021 in merito a: *i)* quadro previsionale generale riassuntivo delle entrate e delle spese relativo all'esercizio 2021; *ii)* accertamenti e impegni (a fronte delle previsioni aggiornate); *iii)* equilibri previsionali di bilancio dell'esercizio 2021; *iv)* composizione dell'accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità per l'esercizio 2021; *v)* calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2021.

4. L'Ente ha fornito riscontro, quanto:

- alla nota istruttoria prot. n. 6604, con nota AOO_116/PROT/08.11.2021 (prot. Cdc n. 6742 di pari data);
- alla nota istruttoria prot. n. 6605, con nota AOO_116/PROT/12/11/2021 (prot. Cdc n. 6926 di pari data).

5. Da ultimo, con nota istruttoria prot. Cdc n. 7242 del 22.11.2021 è stato chiesto di:

- motivare la mancata trasmissione alla Sezione della legge regionale di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2021 e pluriennale 2021-2023 nonché della relazione accompagnatoria del Presidente della Regione, come previsto dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012 («*I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono*

trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione»);

- dettagliare i provvedimenti per i quali l'art. 10 della citata legge regionale di bilancio 2021 prevede un fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio, missione 20, programma 3, titolo 1 (€ 2.240.000,00 per il 2021, € 2.040.000,00 per il 2022 ed € 2.000.000,00 per il 2023), ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. 23.6.2011, n. 118;
- in relazione al controllo di corrispondenza tra i dati contabili approvati dal Consiglio regionale e quelli presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), chiarire la non coincidenza:
 - a. quanto al risultato di amministrazione presunto al 31.12.2020, tra il dato esposto nell'allegato 08 della legge regionale di bilancio 2021 (€ 3.010.363.575,74) e quello presente in BDAP (€ 3.008.581.003,55), per effetto del diverso valore (rispettivamente € 14.735.408.505,14 ed € 14.733.625.932,95) iscritto tra le entrate già accertate nell'esercizio 2020;
 - b. quanto al totale parte disponibile (dopo la scomposizione in fondi) del risultato di amministrazione presunto al 31.12.2020, tra il dato esposto nel citato allegato 08 della legge regionale di bilancio 2021 (- € 208.943.959,42) e quello presente in BDAP (- € 210.726.531,61);
 - c. quanto all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, tra i dati delle colonne «a» (stanziamenti di bilancio) e «d» (% di stanziamento accantonato al fondo nel rispetto del principio contabile applicato 3.3, c/a) indicati nell'allegato 13 della legge regionale di bilancio 2021 e quelli corrispondenti presenti in BDAP, per tutte le tre annualità del bilancio in esame;
- indicare tutti gli accantonamenti stanziati nell'annualità 2021, distinguendo tra quelli destinati a confluire in fondi del risultato di amministrazione (es.: fondo contenzioso) e quelli destinati a generare economie di spesa (es.: fondi speciali e fondi di riserva).

6. La Regione ha fornito riscontro con nota AOO_116/PROT/29/11/2021 (prot. Cdc n. 7382 di pari data) con cui ha:

- trasmesso la l.reg. n. 35/2020 (legge di stabilità regionale 2021) e la l.reg. n. 36/2020 (bilancio di previsione 2021 e pluriennale 2021-2023), quest'ultima corredata delle relazione di accompagnamento dell'Assessore al bilancio;
- fornito l'elenco dei provvedimenti di cui all'art. 10 della l.reg. n. 36/2020;
- in merito alle richiamate verifiche di corrispondenza, precisato che quanto:
 - a. al risultato di amministrazione presunto al 31.12.2020, in BDAP è stato inserito un valore erroneo relativo alle entrate già accertate nel 2020; l'Ente si è impegnato a rettificare i dati comunicati a BDAP;
 - b. al totale parte disponibile, le difformità sono conseguenza diretta di quella *sub* lett. a); anche per tale dato la Regione ha assunto un impegno di rettifica in BDAP;
 - c. all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, le differenze rilevate derivano dalla circostanza che alla legge di bilancio è stato erroneamente allegato un prospetto non aggiornato rispetto a quello (corretto) inviato a BDAP;
- trasmesso l'elenco dei fondi stanziati nel bilancio di previsione 2021, con la distinzione sopra citata.

Considerato in

DIRITTO

I controlli della Corte dei conti sui bilanci preventivi delle regioni

1. 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», con gli artt. 1-2 del d.l. 10.10.2012, n. 174 (convertito, con modificazioni, dalla l. 7.12.2012, n. 213) sono state dettate disposizioni volte ad adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost., il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni previsto dall'all'art. 3, comma 5, della l. 14.1.1994, n. 20 e dall'art. 7, comma 7, della l. 5.6.2003, n. 131.

In particolare, l'art. 1, comma 3, ha previsto che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti

consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 ss., della l. 23.12.2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Come chiarito dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 5/2014/INPR), la norma, pur collegandosi all'originaria disciplina relativa alle funzioni di controllo del giudice contabile sulla gestione delle amministrazioni regionali, «[...] rappresenta il coerente sviluppo del processo di attuazione del federalismo fiscale fondato su una logica di maggiore trasparenza e di responsabilizzazione dei diversi livelli di governo».

2. Con la sentenza n. 39 del 2014 la Corte costituzionale, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità dei commi 3 e 4 (relativo ai rendiconti regionali) dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, ha, tra l'altro, precisato che:

- «[...] il controllo sui bilanci e sui rendiconti delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui agli impugnati commi 3 e 4, considerato in sé – cioè a prescindere da quanto previsto (esclusivamente) dal comma 7 circa gli obblighi discendenti dalla pronuncia del giudizio di controllo e le conseguenze del mancato rispetto degli stessi – consiste nel mero esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la finalità indicata dal comma 3 (cioè «per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»); esame che è idoneo a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate ma che non implica, di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo (sentenza n. 179 del 2007)» (§ 6.3.4.2.1. del Considerato in diritto);
- i commi 3 e 4, in sé considerati, prevedono un esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni che, avendo come esito la mera

segnalazione delle disfunzioni eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è «[...] *insuscettibile di incidere sull'efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati. Tale rilievo basta a escludere che gli impugnati commi 3 e 4 abbiano introdotto, in quanto tali, un sindacato di legittimità delle leggi di approvazione dei bilanci regionali idoneo ad incidere sul regime del controllo di costituzionalità delle leggi regionali definito dagli artt. 127 e 134 Cost. e sulle competenze di questa Corte*» (§ 6.3.4.2.2. del *Considerato in diritto*).

3. In attuazione del comma 3 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012 (che, come visto, rinvia alle procedure di cui all'art. 1, commi 166 ss., della l. n. 266/2005), a partire dal 2013 la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle regioni e delle province autonome, quale strumento utile alla verifica dell'osservanza del principio dell'equilibrio di bilancio, *ex art. 81 Cost.*, in sede di programmazione economico-finanziaria e di previsioni di bilancio.

Con tali linee guida il giudice contabile ha precisato che le verifiche sui bilanci di previsione, che costituiscono uno degli aspetti caratterizzanti i controlli riguardanti lo stato di attuazione dei programmi e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, risultano fondamentali per assicurare che il processo di programmazione finanziaria si svolga nel rispetto dei principi contabili generali e delle compatibilità economico-patrimoniali dell'ente.

Con la delibera n. 5/SEZUT/2021/INPR, con cui sono state approvate le linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione di Regioni e Province autonome per gli esercizi 2021-2023, è stato chiarito tra l'altro che «[...] *La ricerca dell'equilibrio del bilancio, invero, impone alle amministrazioni regionali un impegno che non si limita al momento genetico dell'approvazione del preventivo, ma che si mostra capace di ricomprendere tutte le situazioni in corso di esercizio nelle quali diventa concreto il rischio che tale equilibrio possa essere compromesso.*

Sussiste anche un ulteriore profilo dinamico nella considerazione del principio di continuità degli esercizi finanziari. La necessità, imposta da tale principio, che tra le previsioni preventive e la successiva rendicontazione non vi siano soluzioni di continuità,

fa sì che le risultanze del rendiconto costituiscano le ineludibili premesse della programmazione successiva in un processo dinamico inteso a garantire, innanzitutto, il prioritario e tempestivo rientro dagli eventuali disavanzi accertati in sede di rendiconto».

Gli strumenti della programmazione regionale

All'interno del d.lgs. 23.6.2011, n. 118 («Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), dopo il Titolo I (artt. 1-18-bis) dedicato ai principi contabili generali e applicati per regioni, province autonome ed enti locali, il Titolo III (artt. 36-73) contiene la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

In base al comma 3 dell'art. 36, 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 a un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), approvato con delibera consiliare e predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (All. n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

Alla stregua del paragrafo 4.1 del principio da ultimo richiamato, gli strumenti della programmazione regionale sono:

- a) il documento di economia e finanza regionale (DEFR), che entro il 30 giugno di ciascun anno la giunta presenta al consiglio per le conseguenti deliberazioni;
- b) la nota di aggiornamento del DEFR, 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 sul disegno di legge di bilancio;
- c) il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;

- d) il disegno di legge di bilancio, da presentare al consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;
- e) il piano degli indicatori di bilancio, approvato 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, presentato al consiglio entro il 30 giugno di ogni anno;
- g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- h) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno;
- i) 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.

La **Tab. n. 1** riepiloga gli strumenti della programmazione della Regione Puglia relativi al triennio 2021-2023:

**Tab. n. 1 - Documenti programmazione Regione Puglia
2021-2023**

	GIUNTA	CONSIGLIO
DEFR 2021-2023	delibera n. 2067 del 14.12.2020	delibera n. 11 del 21.12.2020
NADEFR 2021-2023	delibera n. 2071 del 15.12.2020	delibera n. 12 del 21.12.2020
Legge di stabilità 2021	d.d.l. n. 149 del 14.12.2020	l.reg. 30.12.2020, n. 35
Bilancio di previsione 2021	d.d.l. n. 150 del 14.12.2020	l.reg. 30.12.2020, n. 36
Piano degli indicatori di bilancio 2021	delibera n. 198 dell'8.2.2021	
Assestamento e variazione bilancio 2021	d.d.l. n. 219 del 15.11.2021	l.reg. 30.11.2021, n. 48

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia

1. Il documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2021-2023

1.1 In base ai paragrafi 5.2 e 5.3 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, il DEFR:

- definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione;
- ha la finalità di: *i)* rappresentare il quadro di riferimento per la definizione dei programmi da realizzare all'interno delle singole missioni e per la definizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli stessi; *ii)* orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta; *iii)* costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico;
- contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione;
- è articolato in due sezioni: la prima è relativa al contesto economico e finanziario di riferimento e comprende la descrizione degli obiettivi strategici regionali; la seconda comprende l'analisi sulla situazione finanziaria della regione.

1.2 Con deliberazione n. 1352 del 7.8.2020 (oltre il termine del 30 giugno) la Giunta ha adottato il «*Documento di economia e finanza regionale - DEFR 2021-2023*», proponendone l'approvazione al Consiglio. A seguito delle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali del 20 e 21 settembre 2020, con decreti del Presidente della Regione del 19.11.2020 sono stati nominati i componenti della Giunta; con deliberazione di Giunta n. 2067 del 14.12.2020 è stato quindi riapprovato il DEFR 2021-2023 e con deliberazione del Consiglio n. 11 del 21.12.2020 il documento è stato approvato dalla nuova assise consiliare.

La prima parte descrive il contesto di riferimento: scenario economico-finanziario internazionale; scenario nazionale; previsioni del Governo contenute nella nota di aggiornamento del DEF 2020; sistema produttivo pugliese. Sono inoltre oggetto di esame, tra gli altri, l'equilibrio e il pareggio di bilancio, le politiche di indebitamento, la gestione finanziaria regionale, la programmazione comunitaria 2014-2020, le politiche del personale, la situazione del sistema sanitario pugliese, il trasporto pubblico locale.

La seconda parte contiene gli obiettivi strategici triennali e operativi delle strutture organizzative e delle loro articolazioni. In particolare, essa è dedicata

all'illustrazione di: *i)* strumenti della programmazione strategica; *ii)* piano di sviluppo regionale e assi prioritari di intervento; *iii)* obiettivi strategici triennali, azioni strategiche e risultati attesi.

Con delibera consiliare n. 12 del 21.12.2020, sulla base della delibera di Giunta n. 2071 del 15.12.2020, è stata approvata la «*Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale (NADEFER) 2021-2023*».

2. La legge di stabilità regionale 2021

2.1 In base all'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, le regioni adottano, 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; detta legge contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.

Il contenuto della legge di stabilità regionale è declinato nel principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (All. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, par. 7), ai sensi del quale, per il periodo considerato nel bilancio di previsione, la legge in esame provvede:

- a)* alle variazioni delle aliquote e delle altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi regionali;
- b)* al rifinanziamento delle leggi di spesa regionali, escluse le spese obbligatorie e quelle 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 da 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;
- f)* alle norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale od organizzatorio;

g) alle norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione dei vincoli di finanza pubblica.

2.2 La l.reg. 30.12.2020, n. 35, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2021)*», si compone di due Titoli.

Il Titolo I («*Disposizioni di carattere contabile e fiscale*», artt. 1-4) detta disposizioni in tema di:

- spesa a carattere pluriennale (art. 1). Gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi regionali a carattere pluriennale sono determinati in € 101 mln (2021), € 104 mln (2022) ed € 101 mln (2023);
- misure agevolative in materia di entrate tributarie (art. 2);
- riprogrammazione del prestito BEI per il cofinanziamento regionale del POR Puglia 2014 (art. 3). L'esigibilità del finanziamento di € 80 mln, autorizzato dall'art. 2 della l.reg. 30.12.2019, n. 55 (legge di stabilità regionale 2020) nella forma flessibile di contratto quadro di prestito a erogazioni multiple, è reimputata per l'intero importo a valere sull'esercizio finanziario 2021 sulla base dell'aggiornamento del cronoprogramma delle spese di investimento relative alla quota di cofinanziamento regionale degli interventi concernenti la programmazione comunitaria 2014-2020. L'onere presunto derivante dall'ammortamento del prestito, valutato in € 6 mln per un periodo stimato di quindici anni a partire dall'1.7.2021, è posto a carico del bilancio regionale autonomo a valere su ciascuno degli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023 del bilancio pluriennale con imputazione della rata, per sorte capitale e interessi, rispettivamente nell'ambito della missione 1, programma 12, titoli 4 e 1;
- contributi della Regione Puglia per interventi su opere pubbliche demaniali e patrimoniali (art. 4). Si prevede l'attivazione di una programmazione straordinaria per concedere alle amministrazioni pubbliche contributi agli investimenti in vista della realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria, di miglioramento tecnico-funzionale e di riqualificazione di opere pubbliche di loro competenza cantierabili con assoluta urgenza, compresi interventi di messa in sicurezza delle coste e soluzioni atte a

contenere le violenti mareggiate; a tal fine è autorizzato il ricorso all'indebitamento per un importo massimo di € 200 mln.

Nell'ambito del Titolo II («*Norme settoriali di rilievo finanziario e diverse*», artt. 5-9) si segnalano le disposizioni in tema di:

- risorse aggiuntive a favore del Servizio sanitario regionale per l'esercizio 2020 (art. 5). Al fine di far fronte ai minori ricavi per il blocco del *payback* per il superamento del tetto di spesa farmaceutico per l'anno 2020, al Servizio sanitario regionale nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 1, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e cassa, di € 20 mln. Inoltre, al fine di far fronte ai maggiori oneri derivanti per l'anno 2020 al Servizio sanitario regionale per le spese in conto capitale sostenute nel corso dell'esercizio, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 5, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2021, in termini di competenza e cassa di € 15 mln.
- contributo regionale straordinario per la gestione corrente dei consorzi di bonifica commissariati (art. 7). Si conferma per il 2021, nei limiti di € 10 mln, il contributo straordinario di cui all'art. 12 della l.reg. 3.2.2017, n. 1 («*Norme straordinarie in materia di Consorzi di bonifica commissariati*»). In base alla disposizione richiamata, la Regione eroga ai Consorzi di bonifica commissariati (Terre d'Apulia, Stornara e Tara, Arneo e Ugento Li Foggi) un contributo straordinario nei limiti dello stanziamento previsto; le somme stanziare possono essere utilizzate per far fronte a spese di funzionamento espressamente previste (emolumenti ai dipendenti a tempo indeterminato e a tempo determinato; consumi, anche pregressi, di acqua ed energia per uso civile e agricolo; oneri, a carico dei consorzi, spettanti ai dipendenti collocati in quiescenza fino al 31.12.2016; spese di gestione; spese per contenzioso tributario 630);
- XI legislatura 2° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014,

n. 126 (art. 48). Si è provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per complessivi € 853 mln.

Tale ultima previsione non appare in linea con il contenuto tipizzato della legge di stabilità regionale: il paragrafo 7 dell'all. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 – dopo aver ribadito, in linea con l'art. 36, comma 4 del medesimo decreto, che le regioni adottano una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione – prescrive che *«Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione»* per poi enucleare in modo tassativo le misure (sopra richiamate) che possono trovare sede nella legge in questione, tra le quali non figura il riconoscimento dei debiti fuori bilancio (che per l'ordinamento regionale trova la sua fonte di disciplina nell'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011).

Si richiama pertanto l'Ente ad assicurare il rispetto del vigente quadro normativo contabile.

3. Il bilancio di previsione 2021 e pluriennale 2021-2023

3.1 In base all'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011, il Consiglio regionale approva ogni anno, con legge, il bilancio di previsione finanziario che rappresenta il quadro delle risorse che la regione prevede di acquisire e di impiegare, riferite a un orizzonte temporale almeno triennale, esponendo separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione statale e regionale in vigore.

Il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto con le modalità previste dal principio applicato della programmazione di cui all'All. n. 4/1, dallo statuto e dall'ordinamento contabile.

Il par. 9 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (All. n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011) regola: procedura di approvazione del bilancio di previsione regionale (9.2), struttura (9.4) e funzione autorizzatoria del bilancio di previsione finanziario (9.5); il quadro generale riassuntivo della

gestione finanziaria (9.6); la tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto (9.7); l'elenco analitico delle risorse accantonate, vincolate e destinate agli investimenti rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione presunto (9.7.1, 9.7.2 e 9.7.3); i prospetti concernenti la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato e la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità (9.8 e 9.9); il prospetto degli equilibri di bilancio (9.10); la nota integrativa (9.11).

3.2 La Regione Puglia ha approvato il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021-2023 con la l.reg. 30.12.2020, n. 36, previo parere favorevole del Collegio dei revisori dei conti espresso con nota del 15.12.2020 (allegata al bilancio).

In conformità all'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 e all'art. 4, comma 1, lett. a), del d.m. 12.5.2016 («*Modalità di trasmissione dei bilanci e dei dati contabili degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali alla banca dati delle pubbliche amministrazioni*»), gli schemi di bilancio e i dati contabili analitici relativi al documento in esame risultano tempestivamente trasmessi a BDAP.

Lo stato di previsione delle entrate (e delle spese) è stato approvato in € 14.645.536.894,12 in termini di competenza e in € 28.265.885.456,85 in termini di cassa per l'anno finanziario 2021, nonché in termini di competenza in 13.322.625.599,31 per il 2022 e in 12.883.908.790,81 per il 2023 (**art. 1 e 2**).

Tali valori sono in linea con quelli indicati nel bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022 (l.reg. 30.12.2019, n. 56): € 14.218.825.231,75 in termini di competenza ed € 26.801.389.415,43 in termini di cassa per il 2020; € 13.144.072.647,54 per il 2021 ed € 12.557.780.505,21 per il 2022 in termini di competenza.

Le tabelle seguenti riportano, nel confronto con il 2020, le previsioni di competenza di entrate e spese distinte per titoli.

In linea con il 2020 (**Tab. n. 2**), le entrate di maggior rilievo sono quelle relative a:

- Titolo 1 («*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*»), le cui previsioni rappresentano rispettivamente il 47,48% (2021), 52,08% (2022) e 53,87% (2023) del totale generale entrate. All'interno del titolo le poste più

significative sono quelle dei «*Tributi destinati al finanziamento della sanità*» (Tipologia 102: € 5.454.921.147,00 in ciascuno dei tre esercizi; € 5.494.319.463,00 nel bilancio 2020-2022);

- Titolo 2 («*Trasferimenti correnti*»), le cui previsioni rappresentano, rispettivamente, il 20,60% (2021), 20,45% (2022) e 20,24% (2023) del totale generale entrate.

Inoltre, dal confronto tra il 2020 e il 2021 emergono la sostanziale stabilità delle previsioni e il perdurante mancato ricorso alle anticipazioni dal tesoriere.

Al pari del 2020 (**Tab. n. 3**), le spese di maggior rilievo sono quelle relative al Titolo 1 («*Spese correnti*»), le cui previsioni rappresentano, rispettivamente, il 66,72% (2021), 71,13% (2022) e 71,80% (2023) del totale generale entrate.

Rispetto al totale generale, le spese in conto capitale (Titolo 2) si attestano nel 2021 al 10,58% per poi flettere nei due esercizi residui del triennio (3,99% nel 2022 e 2,57% nel 2022).

Tab. n. 2 - Entrate di competenza per titoli

Descrizione voci		2020 (previsioni definitive)	2021	(% su tot. gen. entr. 2020)	2022	(% su tot. gen. entr. 2021)	2023	(% su tot. gen. entr. 2022)
FPV	<i>per spese correnti</i>	8.563.905,75	905.903,68	0,01%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	<i>per spese in c/capitale</i>	153.820.832,43	20.555.004,73	0,14%	7.405.020,00	0,06%	822.780,00	0,01%
	<i>Totale</i>	162.384.738,18	21.460.908,41	0,15%	7.405.020,00	0,06%	822.780,00	0,01%
Utilizzo avanzo di amministrazione ⁽¹⁾		863.386.535,43	549.597.010,79	3,75%	532.332.215,60	4,00%	514.680.292,60	3,99%
Fondo cassa a 1.1.2021		2.245.970.078,42	2.319.310.767,67					
Titolo 1	<i>Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</i>	7.000.260.676,48	6.954.362.945,87	47,48%	6.939.049.882,97	52,08%	6.940.409.882,97	53,87%
Titolo 2	<i>Trasferimenti correnti</i>	3.754.632.155,64	3.017.417.284,46	20,60%	2.724.566.394,51	20,45%	2.607.855.017,66	20,24%
Titolo 3	<i>Entrate extratributarie</i>	159.653.389,57	138.761.000,00	0,95%	136.566.445,00	1,03%	35.308.500,00	0,27%
Titolo 4	<i>Entrate in conto capitale</i>	3.129.382.660,77	969.537.744,59	6,62%	268.305.641,23	2,01%	68.332.317,58	0,53%
Titolo 5	<i>Entrate da riduzione di attività finanziarie</i>	815.095.189,87	1.010.300.000,00	6,90%	1.010.300.000,00	7,58%	1.012.400.000,00	7,86%
Titolo 6	<i>Accensione prestiti</i>	240.387.663,94	280.000.000,00	1,91%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 7	<i>Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere</i>	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 9	<i>Entrate per conto terzi e partite di giro</i>	1.838.624.566,86	1.704.100.000,00	11,64%	1.704.100.000,00	12,79%	1.704.100.000,00	13,23%
Totale Titoli		16.938.036.303,13	14.074.478.974,92	96,10%	12.782.888.363,71	95,95%	12.368.405.718,21	96,00%
Totale generale entrate		17.963.807.576,74	14.645.536.894,12	100,00%	13.322.625.599,31	100,00%	12.883.908.790,81	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Nel 2020 il dato comprende € 296.902.178,61 a titolo di avanzo utilizzato anticipatamente ed € 566.484.356,82 a titolo di utilizzo FAL. Nel triennio 2021-2023 la voce comprende solo l'utilizzo del FAL.

Tab. n. 3 - Spese di competenza per titoli

Descrizione voci	2020 (previsioni definitive)	2021	(% su tot. gen. spese 2020)	2022	(% su tot. gen. spese 2021)	2023	(% su tot. gen. spese 2022)
Disavanzo di amministrazione	16.887.346,03	17.264.795,19	0,12%	17.651.923,00	0,13%	18.049.003,22	0,14%
Titolo 1 <i>Spese correnti</i>	10.709.472.695,90	9.771.229.407,38	66,72%	9.475.818.190,73	71,13%	9.251.262.973,89	71,80%
Titolo 2 <i>Spese in conto capitale</i>	3.859.420.204,73	1.549.108.535,94	10,58%	531.982.105,04	3,99%	331.525.848,22	2,57%
Titolo 3 <i>Spese per incremento attività finanziarie</i>	824.924.918,98	1.007.280.000,00	6,88%	1.007.280.000,00	7,56%	1.012.280.000,00	7,86%
Titolo 4 <i>Rimborso prestiti</i>	714.477.844,24	596.554.155,61	4,07%	585.793.380,54	4,40%	566.690.965,48	4,40%
Titolo 5 <i>Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere</i>	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 7 <i>Uscite per conto terzi e partite di giro</i>	1.838.624.566,86	1.704.100.000,00	11,64%	1.704.100.000,00	12,79%	1.704.100.000,00	13,23%
Totale Titoli	17.946.920.230,71	14.628.272.098,93	99,88%	13.304.973.676,31	99,87%	12.865.859.787,59	99,86%
Totale generale spese	17.963.807.576,74	14.645.536.894,12	100,00%	13.322.625.599,31	100,00%	12.883.908.790,81	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

Inoltre, dal confronto tra il 2020 e il 2021 emerge la sostanziale stabilità delle previsioni e la perdurante non trascurabile incidenza delle uscite per conto terzi e partite di giro (Titolo 7).

La successiva **Tab. n. 4** espone la spesa per missioni, evidenziando l'incidenza relativa delle diverse aree funzionali dell'Amministrazione:

Le missioni più significative sono:

- la 1 («*Servizi istituzionali, generali e di gestione*»), pari nel triennio a 8,94% (2021), 9,69% (2022) e 10,28% (2023) del totale generale spese;
- la 10 («*Trasporti e diritto alla mobilità*»), pari nel triennio a 6,53% (2021), 4,78% (2022) e 4,40% (2023) del totale generale spese;
- la 13 («*Tutela della salute*») pari nel triennio considerato a 54,89% (2020), 60,53% (2022) e 62,23% (2023) del totale generale spese. In tale aggregato rileva il programma 1 (Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA), con importi pari a € 7.961.484.300,74 (2021), € 8.005.101.140,32 (2022) ed € 7.958.628.056,32 (2023).

Tab. n. 4 - Spese di competenza per missioni

Descrizione voci	2020 (previsioni definitive)	2021	(% su tot. gen. spese 2020)	2022	(% su tot. gen. spese 2021)	2022	(% su tot. gen. spese 2022)
Disavanzo di amministrazione	16.887.346,03	17.264.795,19	0,12%	17.651.923,00	0,13%	18.049.003,22	0,14%
1 Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.165.674.609,61	1.308.755.597,12	8,94%	1.290.757.637,49	9,69%	1.324.475.673,47	10,28%
2 Giustizia	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
3 Ordine pubblico e sicurezza	1.214.000,00	1.114.000,00	0,01%	814.000,00	0,01%	814.000,00	0,01%
4 Istruzione e diritto allo studio	119.337.231,69	52.989.737,49	0,36%	39.147.077,49	0,29%	29.354.417,49	0,23%
5 Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	114.170.431,96	61.520.673,29	0,42%	22.114.810,45	0,17%	19.649.342,60	0,15%
6 Politiche giovanili, sport e tempo libero	15.355.458,00	8.923.856,52	0,06%	8.038.310,14	0,06%	7.973.310,14	0,06%
7 Turismo	80.728.766,22	19.826.116,07	0,14%	7.881.499,37	0,06%	7.556.499,37	0,06%
8 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	322.984.322,74	105.905.082,12	0,72%	48.190.598,20	0,36%	18.896.478,39	0,15%
9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	738.318.366,83	242.695.586,66	1,66%	78.109.741,43	0,59%	49.411.406,08	0,38%
10 Trasporti e diritto alla mobilità	1.062.258.243,13	956.818.487,42	6,53%	637.209.302,93	4,78%	567.471.231,41	4,40%
11 Soccorso civile	56.177.448,34	29.078.178,18	0,20%	24.114.178,18	0,18%	22.179.178,18	0,17%
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	417.023.677,78	227.582.488,77	1,55%	142.035.524,75	1,07%	141.552.354,75	1,10%
13 Tutela della salute	8.396.009.259,17	8.038.825.238,92	54,89%	8.064.055.292,35	60,53%	8.017.582.208,35	62,23%

Descrizione voci	2020 (previsioni definitive)	2021	(% su tot. gen. spese 2020)	2022	(% su tot. gen. spese 2021)	2022	(% su tot. gen. spese 2022)
14 <i>Sviluppo economico e competitività</i>	1.289.048.289,04	179.063.686,68	1,22%	139.234.443,08	1,05%	62.292.461,13	0,48%
15 <i>Politiche per il lavoro e la formazione professionale</i>	476.793.355,62	327.328.977,13	2,24%	123.088.329,21	0,92%	30.092.840,49	0,23%
16 <i>Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca</i>	295.867.556,43	141.297.949,40	0,96%	84.947.653,59	0,64%	79.049.637,53	0,61%
17 <i>Energia e diversificazione delle fonti energetiche</i>	297.585.707,70	13.384.357,32	0,09%	3.663.732,32	0,03%	3.663.732,32	0,03%
18 <i>Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali</i>	11.810.979,43	9.226.391,55	0,06%	8.526.391,55	0,06%	7.726.391,55	0,06%
19 <i>Relazioni internazionali</i>	61.625.401,91	51.643.211,08	0,35%	24.841.232,16	0,19%	14.195.455,73	0,11%
20 <i>Fondi e accantonamenti</i>	493.953.048,14	576.340.384,90	3,94%	295.603.746,31	2,22%	217.371.996,51	1,69%
50 <i>Debito pubblico</i>	692.359.510,11	571.852.098,31	3,90%	558.500.175,31	4,19%	540.451.172,10	4,19%
60 <i>Anticipazioni finanziarie</i>	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
99 <i>Servizi per conto terzi</i>	1.838.624.566,86	1.704.100.000,00	11,64%	1.704.100.000,00	12,79%	1.704.100.000,00	13,23%
Totale Missioni	17.946.920.230,71	14.628.272.098,93	99,88%	13.304.973.676,31	99,87%	12.865.859.787,59	99,86%
Totale generale spese	17.963.807.576,74	14.645.536.894,12	100,00%	13.322.625.599,31	100,00%	12.883.908.790,81	100,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

Dopo gli **artt. 3** e **4** (dedicati, rispettivamente, agli allegati al bilancio e all'elenco delle spese obbligatorie) la l.reg. n. 36/2020 espone l'ammontare dei fondi previsti dalla normativa vigente; in particolare:

- il fondo di riserva per spese obbligatorie (missione 20, programma 1, titolo 1), ex art. 48, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011, è stato determinato in € 500.000,00 per ciascuno degli esercizi del triennio considerato (**art. 5**);
- il fondo di riserva per le spese impreviste (missione 20, programma 1, titolo 1), ex art. 48, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011, è stato determinato in € 3.329.257,25 per l'esercizio 2021, € 6.100.000,00 per l'esercizio 2022 ed € 7.100.000,00 per l'esercizio 2023 (**art. 6**).

In proposito, si segnala il netto incremento della dotazione del fondo in esame rispetto al bilancio 2020-2022 (€ 2 mln per l'esercizio 2020 ed € 3,1 mln per ciascuno degli esercizi 2021 e 2022);

- il fondo di riserva per il cofinanziamento regionale di programmi comunitari (missione 20, programma 3, titolo 2) è stato determinato in € 5.316.952,78 per l'esercizio 2021, € 23.228.932,79 per l'esercizio 2022 ed € 46.993.214,83 per l'esercizio 2023 (**art. 7**);
- il fondo di riserva per la definizione delle passività potenziali (missione 20, programma 3, titolo 1), ex art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011, è stato determinato in € 5 mln per l'esercizio 2021, € 4 mln per l'esercizio 2022 ed € 5 mln per l'esercizio 2023 (**art. 8**).

Anche in tal caso emerge un significativo aumento rispetto al bilancio 2020-2022 (€ 1,5 mln per l'esercizio 2020 ed € 2 mln per ciascuno degli esercizi 2021 e 2022);

- il fondo crediti di dubbia esigibilità (missione 20, programma 2, titolo 1), ex art. 46 del d.lgs. n. 118/2011, è stato determinato per la parte corrente in € 160.848.051,19 per l'esercizio finanziario 2021 ed € 141.628.689,84 per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023 (a fronte di € 141.459.935,49 previsti nel bilancio 2020-2022 per ciascuno degli esercizi finanziari considerati) e in € 0,00 per la parte capitale (analogamente al bilancio 2020-2022) (**art. 9**);

- il fondo speciale per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 è stato determinato: i) per la parte corrente (missione 20, programma 3, titolo 1) in € 2.240.000,00 per l'esercizio finanziario 2021, € 2.040.000,00 per l'esercizio 2022 ed 2.000.000,00 per l'esercizio 2023 (in netta contrazione rispetto alle determinazioni della bilancio 2020-2022: € 14.363.693,21 per il 2020 ed € 4,7 mln per ciascuno degli esercizi 2021 e 2022 per la parte corrente; € 500.000,00 per ciascuno degli esercizi 2020, 2021 e 2022 per la parte capitale) (**art. 10**);
- il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa (missione 20, programma 1, titolo 1) è stato determinato per l'esercizio 2021 in € 4.077.422.727,97 (€ 2.902.245.147,88 nel 2020) (**art. 11**).

3.3 Con la l.reg. 30.11.2021, n. 48 («Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e pluriennale 2021-2023») i dati relativi a residui attivi e passivi e al risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 (artt. 1 e 2) nonché al fondo di cassa all'inizio dell'esercizio 2021 (art. 5) sono stati rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio 2020, parificato con deliberazione della Sezione n. 146/2021/PAR del 13.10.2021 e approvato con l.reg. 30.11.2021, n. 47 («Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2020») (**Tab. n. 5**):

Tab. n. 5 - Bilancio 2021-2023 assestato

	Bilancio 2021-2023 (a)	Assestamento (b)	Differenza (c=b-a)
Residui attivi e passivi 2020 (art. 1)			
<i>residui attivi</i>	11.872.095.714,26	11.064.563.215,19	-807.532.499,07
<i>residui passivi</i>	9.567.595.649,95	9.570.122.927,82	2.527.277,87
Risultato di amministrazione 2020 (art. 2)	3.010.363.575,74	3.374.149.866,07	363.786.290,33
Fondo cassa a 1.1.2021 (art. 5)	2.245.970.078,42	2.045.739.043,17	-200.231.035,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

5. Equilibri di bilancio

5.1 Ai sensi dell'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011:

- per ciascun esercizio del triennio a cui si riferisce, 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;
- le previsioni di competenza relative alle spese correnti, sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in conto 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 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 l. 24.12.2012, 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 al successivo art. 62 (in tema di mutui e altre forme di indebitamento).

5.2 Gli equilibri di bilancio della Regione Puglia sono evidenziati nell'allegato 07 alla l.reg. n. 36/2020.

Il prospetto seguente (**Tab. n. 6**) riporta, sulla base dei dati forniti dall'Ente in sede istruttoria, il confronto tra le previsioni iniziali di competenza dell'esercizio 2021 e quelle aggiornate al 31.10.2021, evidenziando il rispetto degli equilibri per il bilancio dell'esercizio 2021.

A differenza dell'esercizio precedente (più € 87.775.198 tra previsioni al 31.10.2020 e previsioni iniziali di bilancio 2020), il margine di *equilibrio di parte corrente* peggiora per € 19.077.668,89, valore compensato dal miglioramento, di pari importo, del *saldo di parte capitale*.

La differenza è quasi interamente (€ 14.431.094,56) imputabile alle *variazioni di natura finanziaria*, con un aumento delle riduzioni di attività finanziarie (€ 312.000.000,00) più che compensato dall'aumento delle spese relative agli incrementi delle medesime attività (€ 326.431.094,56).

Inoltre si osserva *l'aumento del risultato di amministrazione* dell'esercizio precedente applicato all'esercizio in corso, sia di parte corrente (€ 115.702.568,58) sia di parte capitale (€ 233.323.224,22).

Non disponendo di avanzo libero, la Regione Puglia può impiegare esclusivamente somme accantonate e vincolate (nonché destinate, dopo l'approvazione del rendiconto) esistenti nell'avanzo di amministrazione, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 1, commi 897-900, della l. 30.12.2018, n. 145 («*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*»); in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2021, sarà effettuato un controllo sulle somme dell'avanzo di amministrazione effettivamente applicate in bilancio.

Tab. n. 6 - Equilibri previsionali di bilancio dell'esercizio 2021

EQUILIBRIO DI BILANCIO		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2021	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2021 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2021
		(A)	(B)	(C=B-A)
Utilizzo risultato di amministrazione presunto per il finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	549.597.010,79	665.299.579,37	115.702.568,58
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente	(-)	17.264.795,19	17.264.795,19	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	905.903,68	5.557.463,11	4.651.559,43
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.110.541.230,33	10.588.113.536,40	477.572.306,07
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	170.561,10	170.561,10
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	258.877.814,33	258.877.814,33
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	(-)	9.771.229.407,38	10.342.352.855,77	571.123.448,39
- di cui fondo pluriennale vincolato		0,00	584.144,04	584.144,04
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	5.448.504,15	40.088.625,27	34.640.121,12
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	0,00	11.411.094,56	11.411.094,56
Rimborso prestiti	(-)	596.554.155,61	855.431.969,94	258.877.814,33
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità		532.332.215,60	532.332.215,60	0,00
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	258.877.814,33	258.877.814,33
A) Equilibrio di parte corrente		270.547.282,47	251.469.613,58	-19.077.668,89

Utilizzo risultato presunto di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	0,00	233.323.224,22	233.323.224,22
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	20.555.004,73	160.472.001,36	139.916.996,63
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	969.537.744,59	2.234.030.421,33	1.264.492.676,74
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	280.000.000,00	538.877.814,33	258.877.814,33
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	258.877.814,33	258.877.814,33
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	170.561,10	170.561,10
Spese in conto capitale	(-)	1.549.108.535,94	3.199.213.324,66	1.650.104.788,72
- di cui fondo pluriennale vincolato		7.405.020,00	7.405.020,00	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	5.448.504,15	40.088.625,27	34.640.121,12
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Ripiano disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	3.020.000,00	0,00	-3.020.000,00
B) Equilibrio di parte capitale		-270.547.282,47	-251.469.613,58	19.077.668,89
Utilizzo risultato presunto di amministrazione al finanziamento di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	1.010.300.000,00	1.322.300.000,00	312.000.000,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	1.007.280.000,00	1.333.711.094,56	326.431.094,56
- di cui fondo pluriennale vincolato		0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		3.020.000,00	-11.411.094,56	-14.431.094,56
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		0,00	0,00	0,00

Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario ⁽¹⁾				
A) Equilibrio di parte corrente		270.547.282,47	251.469.613,58	-19.077.668,89
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti al netto del Fondo di anticipazione di liquidità	(-)	0,00	115.702.568,58	115.702.568,58
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(-)	731.879,68	3.825.990,48	3.094.110,80
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	1.037.969.247,44	1.379.963.889,57	341.994.642,13
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	7.907.852.788,87	8.043.077.329,41	135.224.540,54
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione	(+)	1.038.302.800,63	1.423.835.480,50	385.532.679,87
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	7.757.637.191,72	7.953.868.354,54	196.231.162,82
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennale		119.933.358,83	86.603.670,58	-33.329.688,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Dati cumulati aggiornati al 31.10.2021.

Le successive due tabelle (**Tab. nn. 7 e 8**) riepilogano le evoluzioni in entrata e in uscita, rispetto alle risultanze approvate con l.reg. n. 36/2020, dei dati inseriti nei quadri riassuntivi di bilancio dell'esercizio 2021 (parimenti aggiornati al 31.10.2021).

Come già rilevato in occasione dell'esame dei bilanci 2018-2020 (delibera della Sezione n. 165/2018/PRSP) e 2020-2022 (delibera n. 117/2020/FRG), nel bilancio 2021-2023 il confronto tra i dati indicati nella legge di bilancio e quelli aggiornati al 31.10.2021 evidenzia il *significativo scostamento del fondo pluriennale vincolato in entrata*, sia per la parte corrente (da € 905.903,68 a € 5.557.463,11, + € 4.651.559,43) sia per quella in conto capitale (da € 20.555.004,73 a € 160.472.001,36, + € 139.916.996,63).

Se lo scostamento di parte corrente è in linea con quello registrato nell'esercizio precedente (+ € 6.812.192,89), quello di parte capitale è in netto peggioramento (nel 2020 l'aumento era stato di € 110.787.135,48).

Anche dal lato spesa il fondo pluriennale vincolato di parte corrente diverge tra quanto previsto in fase di approvazione del bilancio (€ 0,00) e quanto successivamente rivisto (€ 584.144,04).

Tab. n. 7 - Quadro previsionale generale riassuntivo delle entrate nel bilancio 2021

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	PREVISIONI INIZIALI DI CASSA 2021	PREVISIONI AGGIORNATE DI CASSA 2021 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI CASSA 2021	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2021	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2021 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2021
	(A)	(B)	(C=B-A)	(D)	(E)	(F=E-D)
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	2.319.310.767,67	2.045.739.043,17	-273.571.724,50			
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione				549.597.010,79	898.622.803,59	349.025.792,80
<i>di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità</i>				549.597.010,79	549.597.010,79	0,00
Fondo pluriennale vincolate				21.460.908,41	166.029.464,47	144.568.556,06
<i>di cui di parte corrente</i>				905.903,68	5.557.463,11	4.651.559,43
<i>di cui di parte capitale</i>				20.555.004,73	160.472.001,36	139.916.996,63
Titolo 1 - Entrate correnti di natura trib., contr. e perequ.	8.502.634.232,62	8.441.048.764,61	-61.585.468,01	6.954.362.945,87	6.954.362.945,87	0,00
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	6.475.218.045,69	6.818.708.440,46	343.490.394,77	3.017.417.284,46	3.494.620.301,59	477.203.017,13
Titolo 3 - Entrate extratributarie	335.445.562,88	381.428.025,85	45.982.462,97	138.761.000,00	139.130.288,94	369.288,94
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	7.165.180.901,16	7.600.384.861,22	435.203.960,06	969.537.744,59	2.234.030.421,33	1.264.492.676,74
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.126.959.897,07	1.623.538.517,11	496.578.620,04	1.010.300.000,00	1.322.300.000,00	312.000.000,00
TOTALE ENTRATE FINALI	23.605.438.639,42	24.865.108.609,25	1.259.669.969,83	12.090.378.974,92	14.144.443.957,73	2.054.064.982,81
Titolo 6 - Accensione di prestiti	280.000.050,00	538.877.814,33	258.877.764,33	280.000.000,00	538.877.814,33	258.877.814,33
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	2.061.135.999,76	2.048.012.041,46	-13.123.958,30	1.704.100.000,00	1.704.100.000,00	0,00
TOTALE TITOLI	25.946.574.689,18	27.451.998.465,04	1.505.423.775,86	14.074.478.974,92	16.387.421.772,06	2.312.942.797,14
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	28.265.885.456,85	29.497.737.508,21	1.231.852.051,36	14.645.536.894,12	17.452.074.040,12	2.806.537.146,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Dati cumulati aggiornati al 31.10.2021.

Tab. n. 8 - Quadro previsionale generale riassuntivo delle spese nel bilancio 2021

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN USCITA	PREVISIONI INIZIALI DI CASSA 2021	PREVISIONI AGGIORNATE DI CASSA 2021 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI CASSA 2021	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2021	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2021 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2021
	(A)	(B)	(C=B-A)	(D)	(E)	(F=E-D)
Disavanzo di amministrazione				17.264.795,19	17.264.795,19	0,00
Disavanzo derivante da debito autorizz. e non contratto				0,00	0,00	0,00
Titolo 1 - Spese correnti	15.280.699.264,87	14.836.169.761,46	-444.529.503,41	9.771.229.407,38	10.342.352.855,77	571.123.448,39
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>				0,00	584.144,04	584.144,04
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.182.529.541,29	7.886.182.851,34	703.653.310,05	1.549.108.535,94	3.199.213.324,66	1.650.104.788,72
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>				7.405.020,00	7.405.020,00	0,00
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	1.012.277.143,23	1.338.808.237,79	326.531.094,56	1.007.280.000,00	1.333.711.094,56	326.431.094,56
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>				0,00	0,00	0,00
TOTALE SPESE FINALI	23.475.505.949,39	24.061.160.850,59	585.654.901,20	12.327.617.943,32	14.875.277.274,99	2.547.659.331,67
Titolo 4 Rimborso prestiti	611.300.620,60	855.431.969,94	244.131.349,34	596.554.155,61	855.431.969,94	258.877.814,33
<i>di cui Fondo anticipazioni di liquidità</i>				532.332.215,60	532.332.215,60	0,00
Titolo 5 - Chiusura Anticipaz. da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Spese per conto di terzi e partite di giro	4.179.078.886,86	4.581.144.687,68	402.065.800,82	1.704.100.000,00	1.704.100.000,00	0,00
TOTALE TITOLI	28.265.885.456,85	29.497.737.508,21	1.231.852.051,36	14.628.272.098,93	17.434.809.244,93	2.806.537.146,00
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	28.265.885.456,85	29.497.737.508,21	1.231.852.051,36	14.645.536.894,12	17.452.074.040,12	2.806.537.146,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Dati cumulati aggiornati al 31.10.2021.

Più volte la Sezione ha richiamato l'Ente in ordine alla necessità di intraprendere percorsi di miglioramento delle stime del fondo in esame (soprattutto in entrata) in fase di bilancio, attesa la notevole consistenza delle differenze di valore tra fase previsionale e fase di assestamento, circostanza che mina l'attendibilità del dato oggetto di esame da parte del Consiglio regionale in sede di approvazione del documento contabile in esame.

Nonostante le previsioni di bilancio siano effettuate con anticipo rispetto all'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, momento in cui viene cristallizzato l'ammontare dei fondi pluriennali vincolati in entrata, è necessario ridurre il più possibile il *gap* tra previsioni iniziali e finali di tali fondi al fine di rendere attendibile, corretto e comprensibile il documento di bilancio.

In proposito, si rammenta che *«Il principio della «veridicità» fa esplicito riferimento al principio del true and fair view che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio.*

Il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento. Si devono quindi evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo.

Una corretta interpretazione del principio della veridicità richiede anche l'enunciazione degli altri postulati di bilancio (attendibilità, correttezza e comprensibilità). Il principio di veridicità è quindi da considerarsi un obiettivo a cui tendono i postulati e i principi contabili generali.

Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale, devono essere, inoltre, sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità). Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di

valutazione. Il principio in argomento si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori. Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa. L'oggettività degli andamenti storici e dei suddetti parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti dalle norme, consente di effettuare razionali e significative comparazioni nel tempo e nello spazio e, a parità di altre condizioni, di avvicinarsi alla realtà con un maggior grado di approssimazione» (d.lgs. n. 118/2011, all. 1, § 5).

Peraltro, considerato che, ai sensi dell'art. 1, comma 824, della citata legge di bilancio 2019, a partire dall'esercizio 2021 anche le regioni a statuto ordinario si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo (cfr. *infra*, § 9), solo con previsioni attendibili, capaci di misurare correttamente *ex ante* le grandezze in gioco, il nuovo approccio potrà risultare efficace e consentire la completa attuazione dei nuovi equilibri.

In tal senso, è cruciale che anche l'Organo di revisione consideri con attenzione l'evoluzione del fondo pluriennale vincolato in entrata e in uscita, di parte corrente e di parte capitale; ciò anche tenuto conto della necessità di assicurare una corretta gestione delle spese destinate a essere sostenute nel quadro dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Le ulteriori due tabelle, infine, confrontano le previsioni aggiornate al 31.10.2021 con i relativi accertamenti e impegni alla medesima data al fine di verificare, a due mesi dalla chiusura dell'esercizio, la *percentuale di realizzazione delle previsioni* e quindi la stessa affidabilità delle previsioni di bilancio.

Con riferimento alle entrate (**Tab. n. 9**), la percentuale di accertamento delle *entrate finali* (88,09%) migliora rispetto a quella registrata l'esercizio precedente (85,79%) e si registra un maggiore accertamento (121,00%) delle *entrate extratributarie* rispetto alle previsioni aggiornate, in assoluto miglioramento rispetto al dato del 2020 (36,76%). La percentuale di realizzazione delle *entrate in conto capitale* sfiora il 73% di quanto previsto.

Anche sul lato della spesa (**Tab. n. 10**) si rileva un miglioramento complessivo della percentuale di realizzazione delle *spese finali* (80,12%) rispetto al dato dell'esercizio precedente (75,55%); per contro, non si apprezzano incrementi della percentuale di realizzazione delle *spese in conto capitale*,

pressoché identica a quella registrata nell'esercizio precedente (66,55% nel 2021 e 65,69% nel 2020).

Tab. n. 9 - Confronto tra previsioni e accertamenti alla data del 31.10.2021

ENTRATE	PREVISIONI AGGIORNATE ALLA DATA DEL 31/10/2021 (A)	ACCERTAMENTI ESISTENTI ALLA DATA DEL 31.10.2021 (B)	SCARTO (C=A-B)	% di realizzazione (D=B/A)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura trib., contr. e perequ.	6.954.362.945,87	6.780.300.527,53	174.062.418,34	97,50%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.494.620.301,59	2.812.297.069,56	682.323.232,03	80,48%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	139.130.288,94	168.344.820,35	-29.214.531,41	121,00%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.234.030.421,33	1.625.916.676,57	608.113.744,76	72,78%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.322.300.000,00	1.073.091.727,50	249.208.272,50	81,15%
TOTALE ENTRATE FINALI	14.144.443.957,73	12.459.950.821,51	1.684.493.136,22	88,09%
Titolo 6 - Accensione di prestiti	538.877.814,33	258.877.814,33	280.000.000,00	48,04%
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	1.704.100.000,00	1.086.729.837,84	617.370.162,16	63,77%
TOTALE TITOLI	16.387.421.772,06	13.805.558.473,68	2.581.863.298,38	84,24%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

Tab. n. 10 - Confronto tra previsioni e impegni alla data del 31.10.2021

SPESE	PREVISIONI AGGIORNATE ALLA DATA DEL 31/10/2021 ⁽¹⁾ (A)	IMPEGNI ESISTENTI ALLA DATA DEL 31.10.2021 (B)	SCARTO (C=A-B)	% di realizzazione (D=B/A)
Titolo 1 - Spese correnti	10.100.124.661,09	8.506.956.318,29	1.593.168.342,80	84,23%
Titolo 2 - Spese in conto capitale	3.065.774.238,66	2.040.132.760,37	1.025.641.478,29	66,55%
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	1.333.711.094,56	1.070.690.998,69	263.020.095,87	80,28%
TOTALE SPESE FINALI	14.499.609.994,31	11.617.780.077,35	2.881.829.916,96	80,12%
Titolo 4 Rimborso prestiti	323.099.754,34	314.417.685,82	8.682.068,52	97,31%
Titolo 5 - Chiusura Antic. da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	
Titolo 7 - Spese per conto di terzi e partite di giro	1.704.100.000,00	1.069.537.490,70	634.562.509,30	62,76%
TOTALE TITOLI	16.526.809.748,65	13.001.735.253,87	3.525.074.494,78	78,67%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Al fine di rendere omogenei i dati oggetto di confronto, i valori di questa colonna sono esposti al netto dei fondi pluriennali vincolati, del fondo crediti di dubbia esigibilità e di altri fondi.

6. Fondo crediti di dubbia esigibilità e altri fondi accantonati

6.1 Con l'art. 9 della legge regionale di approvazione del bilancio 2021-2023 il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) di parte corrente è stato determinato, come da allegato 13 alla stessa legge, in € 160.848.051,19, per l'esercizio finanziario 2021, e in € 141.628.689,84, per ciascuno degli esercizi finanziari 2022 e 2023, mentre il fondo crediti di dubbia esigibilità di parte capitale ha stanziamento pari a € 0,00 per ciascuno degli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023.

La nota integrativa al bilancio di previsione chiarisce che, conformemente al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), per la stima del valore da attribuire al FCDE nel periodo 2021-2023 si è così proceduto:

1. individuazione delle entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione, attraverso l'analisi dei singoli capitoli di entrata e riconducendo gli stessi alle rispettive tipologie e titoli;
2. analisi dell'andamento di tali crediti nei cinque esercizi precedenti 2016/2020;
3. calcolo, per detti esercizi, della media del rapporto tra incassi e accertamenti, utilizzando il metodo previsto a regime dal principio contabile (media aritmetica semplice);
4. applicazione agli stanziamenti previsionali di ciascuna entrata di cui al punto 1. di una quota pari al complemento a 100 della media di cui al punto 3.

La medesima nota puntualizza che:

- quanto all'individuazione dei crediti di dubbia esigibilità, sono stati esclusi i crediti vantati nei confronti di altre amministrazioni pubbliche nonché le entrate tributarie accertate per cassa; sono state escluse le entrate tributarie che finanziano la sanità e le manovre fiscali regionali accertate, rispettivamente, sulla base degli atti di riparto e delle stime diramate dalla Ragioneria Generale dello Stato; nessuna esclusione è stata operata nei confronti dei crediti garantiti da fidejussione;
- circa l'analisi dell'andamento, negli esercizi 2016/2020, degli accertamenti e delle riscossioni afferenti ai crediti di dubbia esazione, sono state considerate

le sole riscossioni in conto competenza e non quelle in conto residui dell'esercizio precedente, secondo la modalità di calcolo prevista a regime dal principio contabile;

- per quanto attiene alla percentuale di stanziamento di bilancio accantonato al FCDE, sin dal primo esercizio di applicazione del nuovo principio contabile si è optato a scopo prudenziale per il 100% dell'importo quantificato.

6.2 In linea con il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (all. n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011) – secondo cui, in sede di assestamento di bilancio, occorre procedere alla verifica della congruità del FCDE accantonato nel bilancio di previsione – in sede istruttoria è stato chiesto di fornire i dati aggiornati al 31.10.2021 del calcolo relativo al FCDE per l'esercizio finanziario 2021; riscontrando la richiesta, la Regione ha confermato il medesimo dato indicato nella legge di approvazione del bilancio.

6.3 Come da ultimo affermato nelle linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle regioni e delle province autonome per gli esercizi 2021-2023 (Sez. autonomie, delib. n. /SEZAUT/2021/INPR, cit.) riveste un ruolo di primaria importanza la corretta compilazione, da parte delle regioni, della banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP): «[...] *Va ribadita l'importanza della correttezza e della tempestività dei flussi informativi in BDAP, nel rispetto dei termini previsti dall'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto-legge n. 3 113/2016. Tale obbligo di trasmissione è funzionale, altresì, alla elaborazione dei flussi informativi necessari al consolidamento dei conti pubblici e, in prospettiva, al supporto dell'attività istituzionale di gestione pubblica, per la quale è essenziale assicurare la piena corrispondenza dei dati inviati alla BDAP con i documenti contabili approvati e gestiti dagli Organi di governo e consiliari o elaborati dai software gestionali dei singoli enti. È compito specifico dei Revisori dei conti presso le Regioni e le Province autonome verificare che i canali informativi sopra richiamati siano adeguatamente alimentati dagli enti, segnalando alle competenti strutture amministrative la necessità di integrare le informazioni mancanti o di rettificare quelle erronee. In particolare, si chiede di verificare la coerenza dei dati con quanto risultante dai documenti formalmente approvati, avuto riguardo, in particolare,*

ai contenuti del “Quadro generale riassuntivo”, dei prospetti “Equilibri di bilancio” e “Risultato di amministrazione”, nonché di quelli relativi alla composizione del disavanzo e relative modalità di copertura».

Come sopra anticipato, dalle verifiche effettuate dalla Sezione tra i dati indicati nella l.reg. n. 36/2020 e le risultanze presenti in BDAP è emersa la non corrispondenza, quanto al fondo in esame, tra i dati delle colonne “a” (stanziamenti di bilancio) e “d” (% di stanziamento accantonato al fondo nel rispetto del principio contabile applicato 3.3, c/a) indicati nell’allegato 13 della l.reg. n. 36/2020 e quelli corrispondenti presenti in BDAP, per tutte le tre annualità del bilancio in esame.

Sul punto l’Ente, con la nota del 29.11.2021, ha fornito il seguente riscontro:

«Le differenze rilevate [...] attengono ad una diversa impostazione fra l’allegato alla legge e quello inserito in BDAP. Alla legge n. 36/2020 è stato allegato per mero errore un prospetto non aggiornato rispetto a quello corretto calcolato in BDAP.

In particolare, nello schema allegato alla legge, in un primo tempo era stata valorizzata la colonna “a” con i dati per ciascuna tipologia di entrata rinvenenti dai solo capitoli di entrata considerati ai fini del calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità. Di conseguenza, la colonna “d” riportava per ciascuna tipologia di entrata e per ogni anno il rapporto tra il dato dell’accantonamento effettivo al fondo di cui alla colonna “c” e il dato dello stanziamento riportato nella colonna “a”.

E’ stato però verificato che la suddetta metodologia non rispondeva a quanto previsto dal paragrafo 9.9 del principio contabile della competenza finanziaria allegato 4/1 al legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in quanto nella colonna “a” del prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità occorre inserire il totale dello stanziamento per ciascuna tipologia di entrata e non gli stanziamenti considerati ai fini del calcolo del fondo. Si è proceduto pertanto ad un aggiornamento dello schema, corrispondente a quello caricato nella Banca dati delle Pubbliche Amministrazioni, che non è stato, tuttavia, allegato alla legge n. 36/2020, essendo rimasto quello iniziale come allegato alla legge.

Dalla lettura, inoltre, del dato inserito in BDAP, si è rilevato che le percentuali indicate alla colonna “d” del prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sono moltiplicate per cento dal sistema rispetto ai dati caricati dall’Ente

(ad esempio per indicare il dato 80% occorre inserire il dato 0,80). Tale circostanza ha comportato un dato moltiplicato per cento rispetto a quelli del prospetto dell'Ente. Si sta procedendo a correggere il dato in BDAP».

**Tab. n. 11 - Composizione dell'accantonamento al FCDE
(annualità 2021) ⁽¹⁾**

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	ESERCIZIO 2021 ⁽²⁾			
	STANZIAMENTI DI BILANCIO 2021	ACCANTONAM. OBBLIGATORIO AL FONDO	ACCANTONAM. EFFETTIVO DI BILANCIO	% DI STANZIAMENTO AL FONDO
	(A)	(B)	(C)	(D=C/A)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	6.954.362.945,87	148.976.304,31	148.976.304,31	2,14%
<i>di cui Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa</i>	725.190.430,00	148.976.304,31	148.976.304,31	20,54%
<i>di cui tributi destinati al finanziamento della sanità non accertati per cassa</i>	5.454.921.147,00	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui compartecipazioni di tributi</i>	390.523.892,85	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui Fondi perequativi da Amministrazioni Centrali</i>	383.727.476,02	0,00	0,00	0,00%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.017.417.284,46	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche</i>	2.650.238.739,60	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui trasferimenti correnti da Imprese</i>	165.054.256,52	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui trasferimenti correnti dall'Unione Europea</i>	183.219.510,17	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui trasferimenti correnti dal Resto del Mondo</i>	18.904.778,17	0,00	0,00	0,00%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	138.761.000,00	11.871.746,88	11.871.746,88	8,56%
<i>di cui vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	7.537.500,00	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti</i>	4.057.500,00	205.908,65	205.908,65	5,07%
<i>di cui interessi attivi</i>	2.004.000,00	659.810,86	659.810,86	32,92%
<i>di cui altre entrate da redditi da capitale</i>	500.000,00	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui rimborsi e altre entrate correnti</i>	124.662.000,00	11.006.027,37	11.006.027,37	8,83%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	969.537.744,59	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui contributi agli investimenti da amministrazioni pubbliche</i>	703.112.591,39	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui contributi agli investimenti da UE</i>	253.457.113,41	0,00	0,00	0,00%

<i>di cui contributi agli investimenti al netto dei contributi da PA e da UE</i>	2.178.039,79	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui entrate da alienazione di beni materiali e immateriali</i>	9.790.000,00	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui altre entrate in conto capitale</i>	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.010.300.000,00	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui riscossione crediti di breve termine</i>	6.250.000,00	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui riscossione crediti di medio-lungo termine</i>	4.050.000,00	0,00	0,00	0,00%
<i>di cui altre entrate per riduzione di attività finanziarie</i>	1.000.000.000,00	0,00	0,00	0,00%
Totale generale	12.090.378.974,92	160.848.051,19	160.848.051,19	1,33%
di cui FCDE di parte corrente	11.120.841.230,33	160.848.051,19	160.848.051,19	1,45%
di cui FCDE di parte capitale	969.537.744,59	0,00	0,00	0,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

(1) Dati BDAP al 15.12.2021.

(2) Per maggiore fruibilità della tabella sono state esposte le sole voci di tipologia di entrata valorizzate dalla Regione.

Nel prendere atto del ravvedimento dell'Ente e della correzione dei dati trasmessi in BDAP, è auspicabile – alla stregua dei principi generali di veridicità, attendibilità e correttezza nonché di quelli di comparabilità e verificabilità – l'allineamento fra i dati (nel caso di specie, corretti) inviati a BDAP e quelli (nel caso di specie, erronei) figuranti nei documenti contabili approvati, in vista del corretto soddisfacimento delle istanze conoscitive degli utilizzatori delle informazioni di bilancio.

Si invita, inoltre, l'Organo di revisione a verificare, in futuro, che i dati inseriti in BDAP coincidano con quelli approvati con le leggi regionali di approvazione dei bilanci preventivi e dei consuntivi.

6.4 Infine, per quanto attiene agli altri fondi, il questionario sul bilancio di previsione 2021-2023 della Regione Puglia riporta uno stanziamento in bilancio, per l'esercizio 2021, di fondi per passività potenziali pari a € 5.000.000,00 che l'Organo di revisione ha ritenuto congruo rispetto agli esiti delle ricognizioni effettuate.

Sempre dal questionario si evince che non sono state accantonate quote al fondo perdite società partecipate in quanto «[...] *le perdite consuntivate da alcune società risultano immediatamente coperte da fondi di riserva del patrimonio netto*».

Infine, con riferimento al fondo di garanzia dei debiti commerciali operativo dall'esercizio 2021 ai sensi dell'art. 1, comma 858 ss., della l. n. 145/2018, l'Organo di revisione ha precisato che «*Con deliberazione 24 febbraio 2021 n. 299 (Fondo garanzia debiti commerciali (art. 1 comma 859 e seguenti Legge n. 145/2018). Provvedimenti esercizio), la Giunta regionale ha preso atto, con riferimento all'esercizio finanziario 2020, delle risultanze degli indicatori di cui all'articolo 1, comma 859, della legge n. 145/2018 elaborati dalla Piattaforma dei Crediti Commerciali, rilevando il rispetto delle condizioni previste dalla norma e la non sussistenza dell'applicazione della misura della costituzione dell'accantonamento al Fondo Garanzia Debiti Commerciali, di cui all'articolo 1, comma 862, della legge n. 145/2018*».

7. Sostenibilità dell'indebitamento

7.1 L'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che:

- le regioni possono indebitarsi esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 81 e 119 Cost., dall'art. 3, comma 16, della l. 24.12.2003, n. 350 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004*») e, a decorrere dall'1.1.2016, dagli artt. 9 e 10 della l. 24.12.2012, n. 243 («*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*») (comma 1);
- 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 (comma 2);
- 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 (comma 3);
- 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 (comma 4);

- le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione a operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni (comma 5);
- le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo «*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*», al netto di quelle della tipologia «*Tributi destinati al finanziamento della sanità*» e a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa. Al suddetto limite del 20% concorrono anche le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e altri soggetti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito. (comma 6);
- in caso di superamento del limite citato, determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31.12.2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato (comma 7);
- 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 (comma 8).

7.2 La nota integrativa al bilancio di previsione 2021-2023 della Regione Puglia, come previsto dall'art. 11, comma 5, lett. d), del d.lgs. n. 118/2011,

contiene l'elenco degli interventi programmati per spesa di investimento finanziati con il ricorso al debito e con le risorse disponibili, che assommano a un totale missioni di € 1.243.651.388,20 in deciso calo rispetto a quanto programmato l'esercizio precedente, a conferma del *trend* negativo registrato negli ultimi esercizi (€ 2.299.122.985,16 nel 2018 ed € 2.383.907.723,49 nel 2017) ⁽¹⁾.

Tab. n. 12 - Elenco degli interventi programmati per spese di investimento finanziati col ricorso al debito e con le risorse disponibili

MISSIONI	ESERCIZIO		SCARTO PERCENTUALE [C=(B-A)/A*100]
	2020 (A)	2021 (B)	
1	26.553.166,14	21.462.024,62	-19,17%
2			
3	520.000,00	500.000,00	-3,85%
4	42.278.683,24	22.585.320,00	-46,58%
5	41.955.551,20	42.511.331,09	1,32%
6	3.020.000,00	2.600.000,00	-13,91%
7	25.301.500,00	13.056.977,10	-48,39%
8	131.345.886,64	94.988.905,42	-27,68%
9	246.675.302,23	207.313.600,06	-15,96%
10	325.600.749,64	426.509.543,82	30,99%
11	5.027.473,50	8.000.000,00	59,13%
12	11.743.432,06	9.186.546,00	-21,77%
13	220.829.621,45	173.703.375,00	-21,34%
14	505.306.586,01	160.979.660,87	-68,14%
15			
16	21.503.566,76	47.581.559,22	121,27%
17	83.558.328,00	9.860.625,00	-88,20%
18	0,00	200.000,00	
19	928.640,05	2.611.920,00	181,26%
TOTALE	1.692.148.486,92	1.243.651.388,20	-26,50%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

La **Tab. n. 13** espone, per l'annualità 2021, il prospetto dimostrativo del *rispetto dei vincoli di indebitamento* (che costituisce allegato obbligatorio al bilancio di previsione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. d) del d.lgs. n. 118/2011 e che la

⁽¹⁾ Nell'esercizio 2019 i dati inseriti in nota integrativa non presentavano il totale complessivo.

Regione Puglia ha allegato alla l.reg. n. 36/2020) integrato con i dati forniti alla data del 31.10.2021.

A differenza dello scorso anno emerge l'assenza di variazioni di stanziamento rispetto alle previsioni di bilancio.

Si conferma, inoltre, la capacità dell'Ente di raggiungere l'obiettivo della sostenibilità dell'indebitamento con una percentuale (4,39%) nettamente inferiore al limite di legge (20%) e in linea con quanto già raggiunto negli esercizi passati.

Tab. n. 13 - Calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2021

ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (2021), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2021	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2021 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2021
		(A)	(B)	(C=B-A)
(A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1)	(+)	6.954.362.945,87	6.954.362.945,87	0,00
(B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	(-)	5.469.051.147,00	5.469.051.147,00	0,00
(C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A-B)		1.485.311.798,87	1.485.311.798,87	0,00

SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2021	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2021 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2021
		(A)	(B)	(C=B-A)
(D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	(+)	297.062.359,77	297.062.359,77	0,00
(E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2020	(-)	101.420.366,79	101.420.366,79	0,00
(F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	(-)	0,00	0,00	0,00
(G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	(-)	0,00	0,00	0,00
(H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la legge in esame	(-)	4.300.000,00	4.300.000,00	0,00
(I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	(+)	0,00	0,00	0,00
(L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	(+)	40.469.775,38	40.469.775,38	0,00
(M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)		231.811.768,36	231.811.768,36	0,00

TOTALE DEBITO		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2021 (A)	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2021 ⁽¹⁾ (B)	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2021 (C=B-A)
Debito contratto al 31/12/2020	(+)	1.416.645.683,93	1.416.645.683,93	0,00
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	(+)	0,00	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla legge in esame	(+)	200.000.000,00	200.000.000,00	0,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE		1.616.645.683,93	1.616.645.683,93	0,00

DEBITO POTENZIALE		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2021 (A)	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2021 ⁽¹⁾ (B)	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2021 (C=B-A)
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti		0,00	0,00	0,00
<i>di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento</i>		0,00	0,00	0,00
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento		0,00	0,00	0,00
Somma utile al fine del calcolo dell'indebitamento realizzato nel 2021		65.250.591,41	65.250.591,41	0,00
Percentuale realizzata		4,39%	4,39%	0,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Dati aggiornati al 31.10.2021.

Nell'ammontare delle rate riguardanti i debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento (€ 40.469.775,38, riga L della Tab. n. 13), vanno considerate anche le rate di rimborso, avvenute nell'esercizio 2021, sia in quota capitale sia in quota interessi per complessivi € 30.383.931,38, afferenti alle anticipazioni di liquidità attivate con il d.l. n. 35/2013; ciò alla luce di quanto chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181 del 2015, secondo cui le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità sono escluse dal limite di indebitamento in quanto aventi natura di anticipazioni di cassa, sebbene di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La **tab. n. 14** riassume l'andamento, in quota capitale, delle suddette anticipazioni dalla data di accensione fino al pagamento delle ultime rate.

Tab. n. 14 - Anticipazioni di liquidità ex art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 35/2013 (dati al 31.10.2021)

RIEPILOGO ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2021	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2013	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2013	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2014	TOTALI
	€ 185.975.000,00	€ 148.780.000,00	€ 318.171.000,00	€ 652.926.000,00
Quota capitale restituita nell'esercizio 2013	0,00	0,00	0,00	0,00
Quota capitale restituita nell'esercizio 2014 ⁽¹⁾	7.013.186,18	0,00	0,00	7.013.186,18
Quota capitale restituita nell'esercizio 2015	3.792.228,55	3.125.219,48	8.551.686,17	15.469.134,20
Quota capitale restituita nell'esercizio 2016	3.916.348,19	3.219.101,07	8.675.001,49	15.810.450,75
Quota capitale restituita nell'esercizio 2017	4.044.530,26	3.315.802,87	8.800.095,01	16.160.428,14
Quota capitale restituita nell'esercizio 2018	4.176.907,74	3.415.409,59	8.926.992,38	16.519.309,71
Quota capitale restituita nell'esercizio 2019	4.313.617,93	3.518.008,49	9.055.719,61	16.887.346,03
Quota capitale restituita nell'esercizio 2020	4.454.802,64	3.623.689,47	9.186.303,08	17.264.795,19
Quota capitale restituita nell'esercizio 2021	4.600.608,33	3.732.545,10	9.318.769,57	17.651.923,00
Totale anticipazioni già restituite	36.312.229,82	23.949.776,07	62.514.567,31	122.776.573,20
Totale anticipazioni ancora da restituire	149.662.770,18	124.830.223,93	255.656.432,69	530.149.426,80

(Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro))

⁽¹⁾ La rata restituita, in quota capitale, per € 7.013.186,18 è pesata, sulle casse regionali, per € 3.739.219,74, stante il contributo statale di € 3.273.966,44 ricevuto per la differenza.

La suddetta ricostruzione concorda con quanto dichiarato dall'Organo di revisione nel questionario al bilancio di previsione per l'esercizio 2021-2023.

8. I saldi di finanza pubblica

8.1 La l. n. 243/2012 ha previsto il concorso delle amministrazioni pubbliche nell'assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost. (art. 3, comma 1), dettando specifiche previsioni (Capo IV, artt. 9-12) in ordine alla disciplina dell'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali nonché del concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico.

In dettaglio, in base all'originario art. 9, comma 1, della l. n. 243/2012, i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome si consideravano in equilibrio in presenza, nella fase sia di previsione sia di rendiconto, di: *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.

A seguito delle modifiche introdotte dalla l. 12.8.2016, n. 164, l'art. 9 attualmente dispone che i citati enti «*si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10*» (2).

In linea con tale quadro normativo, l'art. 1 della l. 11.12.2016, n. 232 («*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*») – dopo aver sancito che, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e ai sensi dell'art. 9 della l. n. 243/2012, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del medesimo articolo,

(2) Ai sensi dell'art. 9, comma 1-bis, ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

costituenti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost (comma 465) – ha previsto: *i)* l'obbligo, a decorrere dall'esercizio 2017, per gli enti territoriali appena citati, di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali dei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e le spese finali dei titoli 1, 2, 3 del medesimo schema di bilancio; *ii)* per il triennio 2017-2019, l'obbligo di considerare, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza, il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento; *iii)* a decorrere dall'esercizio 2020, l'inclusione, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali (comma 466).

Con tale impianto normativo, tuttavia, non tutte le fonti di copertura in entrata (avanzo di amministrazione e in parte anche il fondo pluriennale vincolato) erano considerate valide al fine del raggiungimento dello stesso obiettivo.

Con la sentenza n. 247 del 2017 la Corte costituzionale ha chiarito che l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza, sussistendo la mera facoltà e non l'obbligo, per gli enti territoriali in avanzo di amministrazione, di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo.

Inoltre la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 101 del 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 466 «[...] *nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza*».

La Consulta ha affermato che «*La pur ambigua formulazione lascia intendere che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall'avanzo o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole*

entrate di competenza» con ciò determinando che, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 gli enti territoriali sarebbero astretti tra due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri di cui agli artt. 81 e 97 Cost.: a) la rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020; b) la ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario.

Secondo il Giudice delle leggi, la mancata previsione della neutralità finanziaria per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, *«[...] comporta un evidente vulnus per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 Cost., sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. (equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata: sentenza n. 247 del 2017). Infatti, nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi».*

A seguito di tali pronunce, l'art. 1, comma 820, della l. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha stabilito che:

- ai fini della tutela economica della Repubblica, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni dettagliate nei commi successivi (comma 819);
- a partire dal 2019, le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 118/2011 (comma 820);
- tali enti territoriali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo; tale informazione è desunta, in ciascun

anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto, previsto dall'allegato 10 del d.lgs. n. 118/2011 (comma 821);

- resta fermo che qualora risultino, nel corso di ciascun anno, andamenti di spesa di detti enti non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea, si applica il comma 13 dell'art. 17 della l. 31.12.2009, n. 196 («*Legge di contabilità e finanza pubblica*»), secondo cui il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost. (comma 822);
- a decorrere dall'anno 2019, cessano di avere applicazione, tra gli altri, i commi 465 e 466, da 468 a 482, da 485 a 493, 502 e da 505 a 509 dell'art. 1 della l. n. 232/2016 (comma 823);
- le disposizioni dei commi da 819 a 823 si applicano alle regioni a statuto ordinario a decorrere dall'anno 2021 (comma 824).

Tale ultima previsione è stata incisa dall'art. 1, comma 541, della l. 27.12.2019, n. 160 («*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*»), che ha consentito alle regioni a statuto ordinario di utilizzare già dal 2020 il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal d.lgs. n. 118/2011 ⁽³⁾.

Pertanto dall'esercizio 2021 anche la Regione Puglia (come regione a statuto ordinario) si considera in equilibrio solo in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo (come, peraltro, già appurato attraverso la Tab. n. 6).

A seguito delle citate novità normative è sorta la questione della coesistenza dei due equilibri: quello previsto dall'art. 9, comma 1, della l. n. 243/2012 («*I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e*

⁽³⁾ Avendo il comma 541 disposto che «*Le disposizioni dell'articolo 1, comma 820, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano, a decorrere dall'anno 2020, anche alle regioni a statuto ordinario*», il successivo comma 542 ha modificato l'art. 1, comma 824, della l. n. 145/2018 (che – come visto – individua il 2021 per l'estensione alle regioni a statuto ordinario delle novità introdotte per quelle a statuto speciale), sostituendo le parole «*dei commi da 819 a 823*» con quelle «*dei commi 819 e da 821 a 823*».

delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali») e quello previsto dall'art. 1, comma 821, della l. n. 145/2018 («Gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo»).

Con la delibera n. 20/SSRRCO/2019/QMIG (resa quale pronuncia di orientamento generale ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1.7.2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3.8.2009, n. 102), le Sezioni riunite in sede di controllo – nel ricostruire il rapporto fra le due norme – hanno evidenziato che «gli ultimi tre commi dell'art. 10 della citata legge n. 243 prevedono che le operazioni di indebitamento (necessariamente finalizzate a investimenti, ex art. 119, sesto comma, Cost.), nonché quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, siano effettuate sulla base di apposite intese, concluse in ambito regionale, che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo non negativo di competenza (di cui all'art. 9, comma 1) tra le entrate finali e le spese finali del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione medesima. Le operazioni non soddisfatte dalle intese regionali possono essere effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali».

Le stesse Sezioni riunite hanno peraltro sottolineato che «In assenza di intese regionali o patti nazionali che permettano all'ente che intende finanziare un investimento mediante il ricorso al debito di acquisire "spazi finanziari" da altri enti della medesima regione o dallo Stato, l'onere di conseguire il "pareggio" richiesto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 ricade interamente sul singolo ente territoriale (nonché su tutti gli altri enti territoriali della regione), restringendo la possibilità di contrarre mutui o altre forme di indebitamento (effetto che, invero, risulta attenuato dalla possibilità di utilizzare, in aderenza ai principi affermati dalla Corte costituzionale, risultato di amministrazione e fondo pluriennale vincolato, in cui confluiscono anche le entrate da indebitamento, ove non impegnate o non imputate, nel medesimo esercizio, a copertura di spese di investimento)».

Conclusivamente, il supremo consesso di questa Corte ha ritenuto la coesistenza dei due equilibri, affermando che: «Alle disposizioni introdotte dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, tese a garantire, fra l'altro, che gli enti territoriali

concorrano al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica posti in ambito europeo, strutturati secondo le regole valevoli in quella sede, si affiancano le norme aventi fonte nell'ordinamento giuridico-contabile degli enti territoriali, tese a garantire il complessivo equilibrio, di tipo finanziario, di questi ultimi.

Gli enti territoriali hanno l'obbligo di rispettare il pareggio di bilancio sancito dall'art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243 del 2012, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, legge n. 243 del 2012).

I medesimi enti territoriali devono osservare gli equilibri complessivi finanziari di bilancio prescritti dall'ordinamento contabile di riferimento (aventi fonte nei d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000, nonché, da ultimo, dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018) e le altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento».

Con la circolare n. 5 del 9.3.2020 il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del MEF ha ritenuto che:

- *«l'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), in coerenza con le sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, deve essere rispettato dall'intero comparto a livello regionale e nazionale, anche quale presupposto per la legittima contrazione del debito;*
- *sempre ai sensi delle citate sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, i singoli enti sono tenuti a rispettare esclusivamente gli equilibri di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011, così come previsto dall'articolo 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese, con utilizzo avanzi, Fondo pluriennale vincolato e debito);*
- *il rispetto dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), anche quale presupposto per la legittima contrazione del debito, come prescritto dall'art. 1 della medesima legge, è verificato ex ante, a livello di comparto, da questa Amministrazione, per ogni "esercizio di riferimento" e per tutto il triennio, sulla base delle informazioni dei bilanci di previsione, trasmesse dagli enti territoriali alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP)».*

Come condivisibilmente rilevato dal giudice contabile, la circolare del MEF-RGS n. 5/2020 «essendo un atto privo di rilievo normativo e a carattere interno, con il quale il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha fornito la propria interpretazione delle norme già esaminate, non incide sul quadro normativo analizzato dalle Sezioni riunite per la formulazione del principio di diritto richiamato» (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delib. n. 58/2021/PAR).

Il successivo prospetto (**Tab. n. 15**) evidenzia come il bilancio di previsione 2021 della Regione Puglia non rispetti il saldo di finanza pubblica sancito dalla l. n. 243/2012, risultando lo stesso negativo per € 47,19 mln; ciò posto, è opportuno che l'Ente, nella costruzione dei prossimi bilanci, presti attenzione al rispetto tanto degli equilibri ex l. n. 145/2018 quanto di quelli ex l. n. 243/2012, tuttora in vigore.

Tab. n. 15 – Confronto fra equilibrio e pareggio finanziario a livello di bilancio di previsione ⁽¹⁾

DESCRIZIONE VOCI (ESERCIZIO 2021)		EQUILIBRIO DI BILANCIO ⁽²⁾	PAREGGIO DI BILANCIO ⁽³⁾
Avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente applicato ai primi 3 titoli della spesa (al netto degli utilizzi da FAL)	(+)	0,00	0,00
Avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente utilizzato esclusivamente ai fini del FAL	(+)	549.597.010,79	
Avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente applicato al titolo 4 della spesa	(+)	0,00	
Avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente applicato a copertura del FPV relativo ai primi 3 titoli della spesa	(+)	0,00	0,00
Avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente applicato a copertura del FPV relativo al titolo 4 della spesa	(+)	0,00	
Avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente applicato	A	549.597.010,79	0,00
Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	905.903,68	905.903,68
Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	20.555.004,73	20.555.004,73
Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale esclusivamente finanziato da debito	(+)	0,00	
Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	(+)	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato di entrata	B	21.460.908,41	21.460.908,41

Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	(+)	6.954.362.945,87	6.954.362.945,87
Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	(+)	3.017.417.284,46	3.017.417.284,46
Titolo 3 - Entrate extratributarie	(+)	138.761.000,00	138.761.000,00
Titolo 4 - Entrate in c/capitale	(+)	969.537.744,59	969.537.744,59
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	1.010.300.000,00	1.010.300.000,00
Titolo 6 - Accensione di prestiti	(+)	280.000.000,00	
Totale Entrate	C	12.370.378.974,92	12.090.378.974,92

Disavanzo di amministrazione non prodotto da FAL	(+)	0,00	
Disavanzo di amministrazione prodotto esclusivamente da FAL	(+)	17.264.795,19	
Disavanzo di amministrazione	D	17.264.795,19	

Titolo 1 - Spese correnti al netto del FPV	(+)	9.771.229.407,38	9.771.229.407,38
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	(+)	0,00	0,00
Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente	(-)		160.848.051,19
Fondo contenzioso	(-)		
Altri accantonamenti ⁽⁴⁾	(-)		7.740.000,00
Totale spese correnti	E	9.771.229.407,38	9.602.641.356,19

Titolo 2 - Spese in conto capitale al netto del FPV	(+)	1.541.703.515,94	1.541.703.515,94
Fondo pluriennale vincolato in conto capitale	(+)	7.405.020,00	7.405.020,00
Fondo pluriennale vincolato in conto capitale (finanziato da debito)	(-)		
Fondo crediti di dubbia esigibilità in conto capitale	(-)		0,00
Altri accantonamenti ⁽⁴⁾	(-)		
Totale spese in conto capitale	F	1.549.108.535,94	1.549.108.535,94

Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie al netto del FPV	(+)	1.007.280.000,00	1.007.280.000,00
Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	(+)	0,00	0,00
Totale spese per incremento di attività finanziarie	G	1.007.280.000,00	1.007.280.000,00

Titolo 4 Rimborso prestiti al netto del FPV (escluso il FAL)	(+)	64.221.940,01	
Titolo 4 Rimborso prestiti al netto del FPV (da solo FAL)	(+)	532.332.215,60	
Fondo pluriennale vincolato per rimborso prestiti	(+)	0,00	
Totale spese per rimborso prestiti	H	596.554.155,61	

SALDO COMPLESSIVO (A+B+C-D-E-F-G-H)	I	0,00	-47.190.008,80
--	----------	-------------	-----------------------

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Dati tratti dalle risultanze relative all'annualità 2021 del bilancio di previsione della Regione Puglia, integrati con i riscontri forniti in sede istruttoria.

⁽²⁾ Saldo definito ai sensi dell'art. 1, comma 821, l. 145/2018.

⁽³⁾ Saldo definito ai sensi dell'art. 9, l. 243/2012 e integrato dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e dei fondi pluriennali vincolati per effetto delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018.

⁽⁴⁾ Voce alimentata con i soli fondi destinati a confluire nel risultato di amministrazione (a titolo esemplificativo, i fondi di riserva e i fondi speciali non sono destinati a confluire nel risultato di amministrazione).

9. Il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio.

9.1 Ai sensi dell'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 118/2011 e del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (All. n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 4.1), al fine di consentire la comparazione dei bilanci, gli enti adottano 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 (comma 1). Le regioni e i loro enti e organismi strumentali, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione o del *budget* di esercizio e del bilancio consuntivo o del bilancio di esercizio, presentano il piano, il quale è parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna amministrazione; esso viene divulgato anche attraverso la pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'amministrazione stessa nella sezione «*Trasparenza, valutazione e merito*» (comma 2).

La definizione del sistema comune di indicatori di risultato delle regioni e dei loro enti e organismi strumentali è stata affidata a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta della Commissione sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali; all'attuazione di tale previsione si è provveduto con il d.m. 9.12.2015.

9.2 Con delibera di Giunta n. 198 dell'8.2.2021 la Regione ha approvato il piano degli indicatori relativi al bilancio di previsione 2021 e pluriennale 2021-2023. Il suddetto piano si compone di tre allegati:

- 1/a (indicatori sintetici);
- 1/b (indicatori analitici concernenti la composizione delle entrate e la capacità di riscossione);
- 1/c (indicatori analitici concernenti la composizione delle spese per missioni e programmi e la capacità dell'amministrazione di pagare i debiti negli esercizi di riferimento).

In conformità all'art. 18-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 e all'art. 4, comma 1, lett. e), del citato d.m. 12.5.2016, il piano risulta tempestivamente trasmesso a BDAP.

Gli indicatori sintetici

L'allegato 1/a riporta un elenco di indicatori sintetici calcolati con riferimento al *totale delle missioni*, alla *missione 13* (Tutela della salute), nonché a *tutte le spese al netto della missione 13*. Tali indicatori riguardano le seguenti 12 grandezze: 1) rigidità strutturale del bilancio; 2) entrate correnti; 3) spese di personale; 4) esternalizzazione dei servizi; 5) interessi passivi; 6) investimenti; 7) debiti non finanziari; 8) debiti finanziari; 9) composizione dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente; 10) disavanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente; 11) fondo pluriennale vincolato; 12) partite di giro e conto terzi.

Con riferimento al *totale missioni*, quanto a:

- la rigidità strutturale del bilancio, l'indicatore esprime l'*incidenza delle spese rigide (disavanzo, personale e debito) sulle entrate correnti* e si attesta a 7,35 % (2021) 7,84% (2022) e 7,83% (2023), sostanzialmente in linea con quello del piano relativo al triennio precedente (8,19% nel 2020, 7,04% nel 2021 e 6,94% per il 2022);
- le entrate correnti, l'*indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza* si attesta nel triennio 2021-2023 a 97,88, 100,98 e 103,26% (95,93, 96,84 e 98,48% nel triennio 2020-2022); i valori si riducono considerando l'*indicatore di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate proprie*, pari nel triennio, rispettivamente, a 61,52, 63,47 e 64,91% (61,76, 62,34 e 63,40% nel triennio precedente);
- la spesa di personale, a fronte di una contenuta *incidenza sulla spesa corrente* (1,78, 2,22 e 2,30%; nel triennio 2020-2022 il dato era di 2,07, 2,08 e 2,06%), i *redditi da lavoro pro-capite* - misurati dal rapporto stanziamenti di competenza (Macroaggregato 1.1 + IRAP - FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV spesa concernente il Macroaggregato 1.1) / popolazione residente - sono pari a 43,35, 52,41 e 53,03% (48,87, 48,70 e 47,37% nel triennio 2020-2022);
- gli interessi passivi, l'*incidenza sulle entrate correnti* (che ne costituiscono la copertura) è minimale, attestandosi a 0,41, 0,43 e 0,41% (in linea con il triennio 2020-2022: 0,42% nel 2020 e 2021 e 0,41% nel 2022);

- gli investimenti, l'incidenza sulla spesa corrente e in conto capitale si conferma contenuta e con intonazione flettente nel triennio, risultando pari a 10,94% (2021), 4,90% (2022) e 2,84% (2023) (14,48, 8,52 e 4,72% nel triennio 2020-2022);
- i debiti non finanziari, l'indicatore di smaltimento dei debiti commerciali e quello di smaltimento dei debiti verso altre amministrazioni pubbliche si attestano a 100% nel 2021 (in linea con il 2020);
- i debiti finanziari, l'indicatore di sostenibilità si attesta a 6,31, 6,40 e 6,32 (6,42, 5,19 e 5,09% nel triennio 2020-2022).

Gli indicatori analitici concernenti la composizione delle entrate e la capacità di riscossione

Con riferimento alla composizione delle entrate, gli indicatori in esame evidenziano, con riferimento a titoli e tipologie e per ciascun esercizio del triennio:

- l'incidenza delle previsioni di competenza sul totale delle previsioni di competenza per ciascuna annualità del triennio considerato.

Le percentuali più elevate sono quelle relative al Titolo 1 (*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*), con un'incidenza nel triennio pari a 50,93, 55,05 e 57,57%;

- il rapporto tra la media degli accertamenti relativi ai tre esercizi precedenti e la media degli accertamenti totali nel medesimo periodo.

Anche in tal caso la percentuale più elevata è quella relativa al Titolo 1, pari a 52,18% e, in particolare, alla tipologia 102 (*Tributi destinati al finanziamento della sanità*: 39,93%).

Quanto alla capacità di riscossione delle entrate nella componente espressa dal rapporto *media riscossioni nei tre esercizi precedenti / media accertamenti nei tre esercizi precedenti*, al dato apprezzabile relativo al Titolo 1 (91,09%; 90,86% nel piano 2020-2022) si affiancano quelli relativi al Titolo 2 («*Trasferimenti correnti*»: 54,94%; 52,01% nel piano 2020-2022), Titolo 3 («*Entrate extratributarie*»: 57,92%; 55,21% nel piano 2020-2022), al Titolo 4 («*Entrate in conto capitale*»: 12,01%; 11,99% nel piano 2020-2022) che evidenziano l'esistenza di margini di miglioramento nella capacità dell'Ente di riscuotere le relative entrate.

Tab. n. 16 -Indicatori analitici concernenti composizione entrate e capacità di riscossione

Descrizione voci	Composizione entrate (%)				Riscossione entrate (%)	
	2021 (previsioni competenza/totale previsioni competenza)	2022 (previsioni competenza/totale previsioni competenza)	2023 (previsioni competenza/totale previsioni competenza)	Media accertamenti nei 3 esercizi precedenti/media totale accertamenti nei 3 esercizi precedenti	Previsioni cassa 2021/(previsioni competenza + residui) esercizio 2021)	Media riscossioni nei 3 esercizi precedenti/media accertamenti nei 3 esercizi precedenti
Titolo 1 <i>Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</i>	49,41	54,28	56,11	51,46	100,00	91,09
Titolo 2 <i>Trasferimenti correnti</i>	21,44	21,31	21,08	21,41	100,00	54,94
Titolo 3 <i>Entrate extratributarie</i>	0,99	1,07	0,29	0,63	100,00	57,92
Titolo 4 <i>Entrate in conto capitale</i>	6,89	2,10	0,55	13,14	100,00	12,01
Titolo 5 <i>Entrate da riduzione di attività finanziarie</i>	7,18	7,90	8,19	5,06	100,00	83,11
Titolo 6 <i>Accensione prestiti</i>	1,99	0,00	0,00	0,41	100,00	100,00
Titolo 7 <i>Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9 <i>Entrate per conto terzi e partite di giro</i>	12,11	13,33	13,78	7,89	100,00	99,53

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori in percentuale)

Gli indicatori analitici concernenti la composizione delle spese e la capacità di pagare i debiti

Gli indicatori in esame evidenziano tra l'altro, con riferimento a tutte le missioni e ai relativi programmi:

- *l'incidenza delle previsioni di stanziamento sul totale delle previsioni.* I valori più significativi si registrano sulla missione 13 (*Tutela della salute*), programma 1 (*Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA*): 54,43% nel 2021, 60,17% nel 2022 e 61,86% nel 2023 (percentuali stabili rispetto al triennio precedente: 56,17% nel 2020, 60,77% nel 2021 e 63,89% nel 2022);

- *l'incidenza delle previsioni di stanziamento FPV sulla previsione FPV totale. Valori di rilievo si registrano sulla missione 8 (Assetto del territorio e edilizia abitativa), programma 2 (Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare): 94,44% nel 2021 e 100% nel 2022;*
- *la capacità di pagamento, espressa dal rapporto $\frac{\text{media (pagamenti c/competenza + pagamenti in c/residui)}}{\text{media (impegni + residui definitivi)}}$ degli ultimi tre rendiconti, con valori elevati in corrispondenza delle missioni 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione: 90,42%; 80,25% nel piano precedente), 3 (Ordine pubblico e sicurezza: 73,45%; 74,15% nel piano precedente), 13 (Tutela della salute: 86,14%; 80,46% nel piano precedente) e 50 (Debito pubblico: 96,67%; 84,35% nel piano precedente); per contro, appaiono contenuti i valori relativi alle missioni 6 (Politiche giovanili, sport e tempo libero: 15,89%; 16,77% nel piano precedente), 8 (Assetto del territorio e edilizia abitativa: 15,65%; 18,91% nel piano precedente), 9 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente: 13,68%; 14,24% nel piano precedente) e 17 (Energia e diversificazione delle fonti energetiche: 8,76%; 13,50% nel piano precedente).*

Tab. n. 17 - Indicatori analitici concernenti composizione spese e capacità di pagare debiti

Descrizione voci	BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023 (%)							MEDIA TRE RENDICONTI (o PRECONSUNTIVO DISPONIBILE) (%)		
	2021			2022		2023		Incidenza Missioni / Programma: Media (Impegni + FPV) / media (totale impegni + Totale FPV)	di cui Incidenza FPV: Media FPV / media totale FPV	Capacità di pagamento: Media (pagamenti c/comp. + pagam c/residui) / media (impegni + residui definitivi)
	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stan./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stan. FPV/prev. FPV totale	Capacità di pagamento: Previsioni cassa/(prev. competenza - FPV + residui)	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stan./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stan. FPV/prev. FPV totale	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stan./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stan. FPV/prev. FPV totale			
Missione 1 <i>Servizi istituzionali, generali e di gestione</i>	8,95	0,00	100,00	9,70	0,00	10,29	0,00	6,66	0,88	90,42
Missione 2 <i>Giustizia</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Missione 3 <i>Ordine pubblico e sicurezza</i>	0,01	0,00	100,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,02	0,15	73,45
Missione 4 <i>Istruzione e diritto allo studio</i>	0,36	0,00	100,00	0,29	0,00	0,23	0,00	1,26	16,25	42,56
Missione 5 <i>Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali</i>	0,42	0,00	100,00	0,17	0,00	0,15	0,00	0,83	0,81	41,34
Missione 6 <i>Politiche giovanili, sport e tempo libero</i>	0,06	0,00	100,00	0,06	0,00	0,06	0,00	0,12	0,27	15,89
Missione 7 <i>Turismo</i>	0,14	0,00	100,00	0,06	0,00	0,06	0,00	0,41	0,27	63,43
Missione 8 <i>Assetto del territorio ed edilizia abitativa</i>	0,72	94,44	100,00	0,36	100,00	0,15	0,00	1,21	20,24	15,65
Missione 9 <i>Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente</i>	1,66	0,00	100,00	0,59	0,00	0,38	0,00	4,03	36,51	13,68
Missione 10 <i>Trasporti e diritto alla mobilità</i>	6,54	5,56	100,00	4,79	0,00	4,41	0,00	6,77	5,53	46,89
Missione 11 <i>Soccorso civile</i>	0,20	0,00	100,00	0,18	0,00	0,17	0,00	0,22	0,94	39,28

Descrizione voci	BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023 (%)							MEDIA TRE RENDICONTI (o PRECONSUNTIVO DISPONIBILE) (%)		
	2021			2022		2023		Incidenza Missioni / Programma: Media (Impegni + FPV) / media (totale impegni + Totale FPV)	di cui Incidenza FPV: Media FPV / media totale FPV	Capacità di pagamento: Media (pagamenti c/comp. + pagam c/residui) / media (impegni + residui definitivi)
	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stanz./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stanz. FPV/prev. FPV totale	Capacità di pagamento: Previsioni cassa/(prev. competenza - FPV + residui)	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stanz./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stanz. FPV/prev. FPV totale	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stanz./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stanz. FPV/prev. FPV totale			
Missione 12 <i>Diritti sociali, politiche sociali e famiglia</i>	1,56	0,00	100,00	1,07	0,00	1,10	0,00	2,04	0,79	53,12
Missione 13 <i>Tutela della salute</i>	54,95	0,00	100,00	60,61	0,00	62,32	0,00	58,39	0,00	86,14
Missione 14 <i>Sviluppo economico e competitività</i>	1,22	0,00	100,00	1,05	0,00	0,48	0,00	4,93	9,23	47,46
Missione 15 <i>Politiche per il lavoro e la formazione professionale</i>	2,24	0,00	100,00	0,93	0,00	0,23	0,00	2,09	5,06	48,02
Missione 16 <i>Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca</i>	0,97	0,00	100,00	0,64	0,00	0,61	0,00	1,23	1,03	79,13
Missione 17 <i>Energia e diversificazione delle fonti energetiche</i>	0,09	0,00	100,00	0,03	0,00	0,03	0,00	0,84	1,23	8,76
Missione 18 <i>Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali</i>	0,06	0,00	100,00	0,06	0,00	0,06	0,00	0,16	0,07	56,69
Missione 19 <i>Relazioni internazionali</i>	0,35	0,00	100,00	0,19	0,00	0,11	0,00	0,23	0,74	36,60
Missione 20 <i>Fondi e accantonamenti</i>	3,94	0,00	80,47	2,22	0,00	1,69	0,00	0,00	0,00	0,00
Missione 50 <i>Debito pubblico</i>	3,91	0,00	100,00	4,20	0,00	4,20	0,00	0,61	0,00	96,67

Descrizione voci	BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023 (%)							MEDIA TRE RENDICONTI (o PRECONSUNTIVO DISPONIBILE) (%)		
	2021			2022		2023		Incidenza Missioni / Programma: Media (Impegni + FPV) / media (totale impegni + Totale FPV)	di cui Incidenza FPV: Media FPV / media totale FPV	Capacità di pagamento: Media (pagamenti c/comp. + pagam c/residui) / media (impegni + residui definitivi)
	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stanz./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stanz. FPV/prev. FPV totale	Capacità di pagamento: Previsioni cassa/(prev. competenza - FPV + residui)	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stanz./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stanz. FPV/prev. FPV totale	Incidenza Missioni / Programma: Previsioni stanz./totale previsioni missioni	di cui Incidenza FPV: Previsioni stanz. FPV/prev. FPV totale			
Missione 60 <i>Anticipazioni finanziarie</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Missione 99 <i>Servizi per conto terzi</i>	11,65	0,00	100,00	12,81	0,00	13,25	0,00	7,94	0,00	41,87

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia su dati Regione Puglia (valori in percentuale)

10. Conclusioni.

L'analisi ha evidenziato il rispetto dei termini previsti per l'approvazione del bilancio di previsione 2021 e pluriennale 2021-2023 e del connesso piano degli indicatori e dei risultati attesi, nonché per la loro trasmissione alla Banca dati delle amministrazioni (BDAP); si registra invece il ritardo (accertato anche in relazione al bilancio 2018-2020 e al bilancio 2020-2022: cfr., rispettivamente, deliberazione di questa Sezione n. 165/2018/PRSP e n. 117/2020/FRG) nella presentazione al Consiglio del DEFR. Inoltre, non è pervenuta la relazione prevista dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012, secondo cui «*I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione*»; in sostituzione l'Ente, a seguito di richiesta istruttoria, ha prodotto la relazione di accompagnamento dell'Assessore al bilancio.

Nel 2021, in termini di competenza, le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1) corrispondono al 47,48% (49,18% nel 2020) del totale generale delle entrate, quelle in conto capitale (Titolo 4) al 6,62% (9,55% nel 2020) (**Tab. n. 2**). Le spese hanno per circa il 67% (68% nel 2020) natura corrente (Titolo 1), quelle in conto capitale si attestano a poco oltre il 10% (12% nel 2020) (**Tab. n. 3**); in termini di missioni, circa il 55% (60% nel 2020) delle spese è destinato alla tutela della salute (**Tab. n. 4**).

La Regione ha assicurato il rispetto degli equilibri di bilancio per il bilancio di previsione 2021 (**Tab. n. 6**). A differenza dell'esercizio precedente, il margine di equilibrio di parte corrente peggiora (per € 19.077.668,89, valore compensato dal miglioramento, di pari importo, del saldo di parte capitale); la differenza è quasi interamente (€ 14.431.094,56) imputabile alle variazioni di natura finanziaria.

Aumenta il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente applicato all'esercizio in corso, sia di parte corrente (€ 115.702.568,58) sia di parte capitale (€ 233.323.224,22).

Inoltre, il confronto tra i dati della legge regionale di bilancio 2021-2023 e quelli forniti in sede istruttoria aggiornati al 31.10.2021 evidenzia il persistente

fenomeno del non trascurabile scostamento di alcuni aggregati (tra cui il fondo pluriennale vincolato, sia in parte entrata sia in parte spesa); è necessario ridurre il più possibile il *gap* tra previsioni iniziali e previsioni finali, al fine di rendere più attendibile, corretto, e comprensibile il documento di bilancio, in linea con quanto previsto dai principi generali o postulati (All. n. 1 al d. lgs. n. 118/2011).

Con riferimento al fondo crediti di dubbia esigibilità (Tab. n. 11), nel prendere atto del ravvedimento dell'Ente e della correzione dei dati trasmessi in BDAP, è auspicabile – alla stregua dei principi generali di veridicità, attendibilità e correttezza nonché di quelli di comparabilità e verificabilità – l'allineamento fra i dati (nel caso di specie, corretti) inviati a BDAP e quelli (nel caso di specie, erronei) figuranti nei documenti contabili approvati, in vista del corretto soddisfacimento delle istanze conoscitive degli utilizzatori delle informazioni di bilancio.

Anche nel 2021 l'obiettivo della sostenibilità dell'indebitamento (Tab. nn. 12-13) è raggiunto dalla Regione con una percentuale molto al di sotto del limite di legge (4,39% in base ai dati iniziali e al 31.10.2021).

Quanto al rispetto dei saldi di finanza pubblica (Tab. n. 15), il bilancio di previsione 2021, pur rispettando il saldo *ex l.* n. 145/2018, non rispetta quello prescritto dalla l. n. 243/2012; è pertanto opportuno che l'Ente, nella costruzione dei prossimi bilanci, presti attenzione al rispetto di entrambi i saldi, in linea con quanto stabilito dalla delibera n. 20/SSRRCO/2019/QMIG delle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte.

Infine, il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio (Tab. nn. 16-17) mostra, tra l'altro, nel triennio 2021-2023:

- una buona capacità di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate correnti e l'esistenza di margini miglioramento per la capacità di realizzazione delle previsioni di competenza concernenti le entrate proprie;
- quanto alla composizione delle entrate e alla capacità di riscossione, la prevalenza di quelle correnti di natura tributaria contributiva e perequativa

e una buona capacità di riscossione delle stesse, a fronte di una ridotta incidenza delle entrate in conto capitale e di una subottimale capacità di riscossione delle stesse;

- quanto alla composizione delle spese e alla capacità di pagare i debiti, la significativa incidenza della missione 13 (Tutela della salute) e una buona capacità di pagamento dei relativi debiti.

P.Q.M.

la Sezione, ai sensi degli art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012 e dell'art. 1, comma 166 e ss., della l. n. 266/2005,

ACCERTA

la tardiva presentazione al Consiglio regionale del documento di economia e finanza regionale (DEFER);

INVITA

la Regione Puglia, nel rispetto dei principi di una sana e prudente gestione finanziaria, a:

- garantire l'osservanza della scansione temporale prevista dall'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 per l'approvazione degli strumenti di programmazione nonché della previsione relativa alla trasmissione, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, dei bilanci preventivi regionali corredati di una relazione dei presidenti delle regioni;
- porre in essere le iniziative necessarie a migliorare l'attendibilità delle previsioni di bilancio, in ottemperanza al principio di veridicità;
- proseguire nelle azioni avviate al fine di realizzare in tempi celeri le entrate accertate;

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa a cura della Segreteria:

- al Presidente della Regione Puglia;
- al Presidente del Consiglio regionale della Puglia affinché ne dia comunicazione al medesimo Consiglio;
- all'Assessore al Bilancio, al Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione;
- all'Organo di revisione contabile della Regione Puglia.

Ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174/2012, si dispone altresì la trasmissione della presente deliberazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Si rammenta infine l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 27 gennaio 2022.

Il Magistrato relatore
(Giovanni Natali)

Il Presidente
(Enrico Torri)

Il Direttore della Segreteria
(Salvatore Sabato)

