SEGR. GEN.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Servizio di supporto | Il Funzionario Preposto

REGIONE PUGLIA
Gabinetto Della Presidenza - Direzione Amministrativa
Prot. 3000 del ..... n° .....
TO ALL'UFF. ..... il .....
Il Direttore Amministrativo .....
Ai sensi dell'art. 5 L. 241/90 e succ. mod. e integr. assegnata a GAB ..... il .....
il Dirigente .....

All. n. 3

CORTE DEI CONTI
0002392-12/07/2016-SC_PUG-T75-P

Al Presidente della
Giunta Regionale
della Regione Puglia

Oggetto: Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2015

Si restituisce il Disegno di legge, n. 88 del 25/05/2016, di approvazione del rendiconto generale della Puglia per l'esercizio finanziario 2015, munito del visto della Corte dei conti.

Si trasmette, inoltre, copia della decisione n. 134/PARI/2016 della Sezione regionale di Controllo per la Puglia di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2015, unitamente alla copia della relazione riguardante le "Osservazioni sulla legittimità e regolarità della Regione Puglia per l'esercizio 2015".

Il Direttore del Servizio di supporto
(*dott.ssa Marialuce Sciannameo*)

PRESIDENZA GIUNTA REGIONALE - REGIONE PUGLIA - GABINETTO DEL PRESIDENTE

REGIONE PUGLIA
Gabinetto del PRESIDENTE
13 LUG. 2016
ARRIVO

Regione Puglia
Gabinetto del Presidente
AOO_021/PROT
13/07/2016 - 0004105
Prot. Ingresso - Registro Protocollo Generale

p.r.
12/07/2016

Via G. Matteotti, n. 56 70121 Bari – Italia | Tel. 080 5950292 | Fax 080 5950296 | e-mail: marialuce.sciannameo@corteconti.it

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75
DOC. INTERNO N.57874188 del 12/07/2016

Deliberazione n. 134/PARI/2016

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del popolo italiano
la
CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo per la Puglia
Composta dai seguenti magistrati

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2015;

VISTI gli articoli 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modificazioni;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale";

VISTA la legge 24 dicembre 2012 n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione";

VISTA la legge regionale 16 novembre 2001, n. 28 in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

SPESE

Titolo I	Spese correnti	€ 9.154.945.817,49
Rettifica (+/-)		€ 0,00
Totale spese correnti effettive		**€ 9.154.945.817,49**
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente		**€ 182.732.887,87**
Titolo II	Spese in conto capitale	€ 1.165.982.436,84
Rettifica (+/-)		€ 0,00
Totale spese in conto capitale effettive		**€ 1.165.982.436,84**
Fondo pluriennale vincolato in conto capitale		**€ 222.787.791,88**
Titolo III	Spese per rimborso di mutui e presti *di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa*	€ 1.014.451.648,98 *€ 0,00*
Rettifica (+/-)		€ 0,00
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa		**€ 1.014.451.648,98**
Titolo IV	Spese per partite di giro (contabilità speciali)	€ 3.240.198.878,43
Rettifica (+/-)		€ 0,00
Totale spese per partite di giro effettive		**€ 3.240.198.878,43**
Totale delle spese impegnate		**€ 14.575.578.781,74**

SALDI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA

Saldo della gestione corrente (totale entrate correnti effettive accertate meno totale spese correnti effettive impegnate) al netto dei rimborsi prestiti e delle anticipazioni di cassa	**-€ 251.116.096,42**
Saldo della gestione in conto capitale (totale entrate in conto capitale effettive accertate meno totale spese in conto capitale effettive impegnate) al netto delle anticipazioni di cassa	**-€ 89.785.995,63**
Saldo finale in termini di accertamenti e impegni al netto delle partite di giro effettive	**-€ 340.902.092,05**
Saldo del fondo pluriennale vincolato nell'esercizio	**-€ 39.952.828,70**
Risultato armonizzato della gestione di competenza	**-€ 380.854.920,75**

SEZIONE REGIONALE DI CO DEI CONTI

Entrate	Riscossioni di competenza	Residui di competenza	Accertamenti
Titolo I Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito dei tributi erariali e di quote di esso devolute alla Regione stessa	€ 5.843.749.185,07	€ 261.609.224,64	€ 6.105.358.409,71
Titolo II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dall'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	€ 2.066.503.975,72	€ 1.267.865.694,33	€ 3.334.369.670,05
Titolo III Entrate extratributarie	€ 457.850.718,95	€ 20.702.571,34	€ 478.553.290,29
Totale entrate correnti	**€ 8.368.103.879,74**	**€ 1.550.177.490,31**	**€ 9.918.281.370,05**
Titolo IV Entrate derivanti da alienazioni, da riscossioni di crediti e da trasferimenti in conto capitale dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	€ 620.506.072,31	€ 58.013.592,90	€ 678.519.665,21
Titolo V Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	€ 397.676.776,00	€ 0,00	€ 397.676.776,00
Totale entrate in conto capitale	**€ 1.018.182.848,31**	**€ 58.013.592,90**	**€ 1.076.196.441,21**
Titolo VI Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	€ 2.673.026.406,37	€ 567.172.472,06	€ 3.240.198.878,43
Totale delle entrate	**€ 12.059.313.134,42**	**€ 2.175.363.555,27**	**€ 14.234.676.689,69**

Spese	Pagamenti di competenza	Residui di competenza	Impegni
Titolo I Spese correnti	€ 8.273.274.183,62	€ 881.671.633,87	€ 9.154.945.817,49
Titolo II Spese in conto capitale	€ 822.398.726,83	€ 343.583.710,01	€ 1.165.982.436,84
Titolo III Spese per rimborso di mutui e prestiti	€ 1.014.451.648,98	€ 0,00	€ 1.014.451.648,98
Titolo IV Spese per partite di giro (contabilità speciali)	€ 2.556.257.329,91	€ 683.941.548,52	€ 3.240.198.878,43
Totale delle spese	**€ 12.666.381.889,34**	**€ 1.909.196.892,40**	**€ 14.575.578.781,74**

Risultato della gestione	di cassa (di competenza)	dei residui (di competenza)	di competenza (al netto del FPV)
Totale delle entrate accertate meno totale delle spese impegnate	-€ 607.068.754,92	€ 266.166.662,87	-€ 340.902.092,05

RESIDUI

Rimanenze al 31.12.2015

Residui attivi:

originati dalla competenza	€ 2.175.363.555,27
originati da esercizi precedenti	€ 2.444.825.526,31
Totale dei residui attivi al 31.12.2015	**€ 4.620.189.081,58**

Residui passivi:

originati dalla competenza	€ 1.909.196.892,40
originati da esercizi precedenti	€ 1.771.997.177,90
Totale dei residui passivi al 31.12.2015	**€ 3.681.194.070,30**

GESTIONE DI CASSA

		DA RENDICONTO	DA SIOPE
Giacenza di cassa al 1.1.2015		**€ 1.549.752.095,48**	**€ 1.549.752.095,48**
Entrate - Riscossioni (competenza + residui)			
Titolo I	Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali e di quote di esso devolute alla Regione stessa	€ 6.478.332.643,07	€ 6.478.332.643,07
Titolo II	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	€ 3.378.989.679,60	€ 3.378.989.679,60
Titolo III	Entrate extratributarie	€ 457.850.718,95	€ 457.850.718,95
Totale entrate correnti		**€ 10.315.173.041,62**	**€ 10.315.173.041,62**
Rettifica (+/-)		€ 0,00	€ 0,00
Totale entrate correnti effettive		**€ 10.315.173.041,62**	**€ 10.315.173.041,62**
Titolo IV	Entrate derivanti da alienazioni, da riscossioni di crediti e da trasferimenti in conto capitale dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	€ 1.392.563.247,68	€ 1.392.563.247,68
Titolo V	Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	€ 403.717.469,16	€ 403.717.469,16
	di cui entrate per anticipazioni di cassa	*€ 0,00*	*€ 0,00*
Totale entrate in conto capitale (al netto delle anticipazioni di cassa)		**€ 1.796.280.716,84**	**€ 1.796.280.716,84**
Rettifica (+/-)		€ 0,00	€ 0,00
Totale entrate in conto capitale effettive (al netto delle anticipazioni di cassa)		**€ 1.796.280.716,84**	**€ 1.796.280.716,84**
Titolo VI	Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	€ 2.680.461.828,34	€ 2.680.461.828,34
Rettifica (+/-)		€ 0,00	€ 0,00
Totale entrate per partite di giro effettive		**€ 2.680.461.828,34**	**€ 2.680.461.828,34**
Totale delle entrate riscosse		**€ 14.791.915.586,80**	**€ 14.791.915.586,80**

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO BARI

		DA RENDICONTO	DA SIOPE
Spese - Pagamenti (competenza + residui)			
Titolo I	Spese correnti[1]	€ 8.810.193.245,77	€ 8.822.590.593,32
Rettifica (+/-)		€ 0,00	€ 0,00
Totale spese correnti effettive		**€ 8.810.193.245,77**	**€ 8.822.590.593,32**
Titolo II	Spese in conto capitale[1]	€ 1.440.390.023,15	€ 1.427.992.675,60
Rettifica (+/-)		€ 0,00	€ 0,00
Totale spese in conto capitale effettive		**€ 1.440.390.023,15**	**€ 1.427.992.675,60**
Titolo III	Spese per rimborso di mutui e presti	€ 1.014.451.648,98	€ 1.014.451.648,98
	di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa	*€ 0,00*	*€ 0,00*
Rettifica (+/-)		*€ 0,00*	*€ 0,00*
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa		**€ 1.014.451.648,98**	**€ 1.014.451.648,98**
Titolo IV	Spese per partite di giro (contabilità speciali)	€ 3.753.852.377,78	€ 3.753.852.377,78
Rettifica (+/-)		€ 0,00	€ 0,00
Totale spese per partite di giro effettive		**€ 3.753.852.377,78**	**€ 3.753.852.377,78**
Totale delle spese pagate		**€ 15.018.887.295,68**	**€ 15.018.887.295,68**
Giacenza di cassa al 31.12.2015		**€ 1.322.780.386,60**	**€ 1.322.780.386,60**
Rettifica (+/-)		**€ 0,00**	**€ 0,00**
Giacenza di cassa al 31.12.2015 rettificato		**€ 1.322.780.386,60**	**€ 1.322.780.386,60**

SALDI DELLA GESTIONE DI CASSA	DA RENDICONTO	DA SIOPE
Saldo della gestione corrente al netto dei rimborsi prestiti e delle anticipazioni di cassa[1]	**€ 490.528.146,87**	**€ 478.130.799,32**
Saldo della gestione in conto capitale al netto delle anticipazioni di cassa[1]	**€ 355.890.693,69**	**€ 368.288.041,24**
Saldo delle partite di giro	**-€ 1.073.390.549,44**	**-€ 1.073.390.549,44**
Saldo finale comprensivo delle partite di giro effettive	**-€ 226.971.708,88**	**-€ 226.971.708,88**

[1] *Le differenze di importo tra i dati SIOPE e quelli del d.d.l. al rendiconto, pari a €. 12.397.347,55, sono dovute a pagamenti in conto residui effettuati su capitoli di spesa afferenti promiscuamente al titolo I e II della spesa che ancora non rispecchiano completamente la codifica SIOPE. Ad ogni modo è possibile osservare che le differenze di importo si compensano esattamente tra i titoli I e II della spesa e non incidono, pertanto, sul risultato complessivo dei pagamenti.*

GESTIONE DI CASSA

		DA RENDICONTO		DA TESORIERE	
Giacenza di cassa al 1.1.2015		**€ 1.549.752.095,48**		**€ 1.549.752.095,48**	
Entrate - Riscossioni		**Da competenza**	**Da residui**	**Da competenza**	**Da residui**
Titolo I	Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito dei tributi erariali e di quote di esso devolute alla Regione stessa	€ 5.843.749.185,07	€ 634.583.458,00	€ 5.843.749.185,07	€ 634.583.458,00
Titolo II	Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dall'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	€ 2.066.503.975,72	€ 1.312.485.703,88	€ 2.066.503.975,72	€ 1.312.485.703,88
Titolo III	Entrate extratributarie	€ 457.850.718,95	€ 0,00	€ 457.850.718,95	€ 0,00
Totale entrate correnti		**€ 8.368.103.879,74**	**€ 1.947.069.161,88**	**€ 8.368.103.879,74**	**€ 1.947.069.161,88**
Titolo IV	Entrate derivanti da alienazioni, da riscossioni di crediti e da trasferimenti in conto capitale dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	€ 620.506.072,31	€ 772.057.175,37	€ 620.506.072,31	€ 772.057.175,37
Titolo V	Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	€ 397.676.776,00	€ 6.040.693,16	€ 397.676.776,00	€ 6.040.693,16
	di cui entrate per anticipazioni di cassa	*€ 0,00*	*€ 0,00*	*€ 0,00*	*€ 0,00*
Totale entrate in conto capitale (al netto delle anticipazioni di cassa)		**€ 1.018.182.848,31**	**€ 778.097.868,53**	**€ 1.018.182.848,31**	**€ 778.097.868,53**
Titolo VI	Entrate per partite di giro (contabilità speciali)	€ 2.673.026.406,37	€ 7.435.421,97	€ 2.673.026.406,37	€ 7.435.421,97
Totale delle entrate		**€ 12.059.313.134,42**	**€ 2.732.602.452,38**	**€ 12.059.313.134,42**	**€ 2.732.602.452,38**
Spese - Pagamenti		**DA RENDICONTO**		**DA TESORIERE**	
		Da competenza	**Da residui**	**Da competenza**	**Da residui**
Titolo I	Spese correnti	€ 8.273.274.183,62	€ 536.919.062,15	€ 8.273.274.183,62	€ 536.919.062,15
Titolo II	Spese in conto capitale	€ 822.398.726,83	€ 617.991.296,32	€ 822.398.726,83	€ 617.991.296,32
Titolo III	Spese per rimborso di mutui e prestiti	€ 1.014.451.648,98	€ 0,00	€ 1.014.451.648,98	€ 0,00
	di cui spese per rimborsi di anticipazioni di cassa	*€ 0,00*	*€ 0,00*	*€ 0,00*	*€ 0,00*
Totale spese per rimborso prestiti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa		**€ 1.014.451.648,98**	**€ 0,00**	**€ 1.014.451.648,98**	**€ 0,00**
Titolo IV	Spese per partite di giro (contabilità speciali)	€ 2.556.257.329,91	€ 1.197.595.047,87	€ 2.556.257.329,91	€ 1.197.595.047,87
Totale generale delle spese		**€ 12.666.381.889,34**	**€ 2.352.505.406,34**	**€ 12.666.381.889,34**	**€ 2.352.505.406,34**
Giacenza di cassa al 31.12.2015		**€ 1.322.780.386,60**		**€ 1.322.780.386,60**	

CONTI SEZIONE

CONCILIAZIONE DEI DATI DELLA GESTIONE DI CASSA

Relativamente alla mancata corrispondenza tra i dati di cassa complessivi (in conto competenza ed in conto residui) sui pagamenti iscritti ai titoli I e II della spesa, risultanti dal disegno di legge al rendiconto 2015 rispetto a quelli rilevati dal sistema SIOPE alla data del 30 giugno 2016, con uno sbilancio finale ad ogni modo pari a zero per effetto dell'esatta compensazione delle discrasie tra i primi due titoli della spesa di € 12.397.347,55, con nota n. 2252 del 30 giugno 2016, la Regione Puglia ha evidenziato come l'attività autocorrettiva posta in essere dall'ente territoriale abbia comunque portato ad un forte ridimensionamento del fenomeno rispetto a quanto registrato in passato fino ad arrivare ad un'entità poco rilevante se comparata alla complessiva movimentazione di spesa dell'Ente.

In effetti, l'esercizio 2014 annoverava disallineamenti della stessa tipologia pari a € 50.601.630,92 mentre negli esercizi precedenti il fenomeno riguardava anche la parte incassi d'entrata.

L'operazione autocorrettiva in corso, sempre ad avviso della Regione, ha prodotto un'attenta verifica delle classificazioni dei capitoli di bilancio e della correttezza delle imputazioni contabili registrate sui provvedimenti di liquidazione da parte dei centri di responsabilità, nonché una poderosa opera di "spacchettamento" degli originari capitoli di bilancio al fine di consentirne l'allineamento al piano dei conti integrato di cui al decreto legislativo n. 118/2011.

Le discrasie ancora esistenti, pertanto, possono ascriversi a pagamenti in conto residui effettuati su impegni assunti prima dell'esercizio 2015 a fronte di capitoli di spesa su cui, ancora, venivano movimentate promiscuamente spese afferenti sia al titolo I sia al titolo II della spesa.

PAREGGIO DI BILANCIO

Importi in migliaia di euro

RISULTATI DI COMPETENZA EUROCOMPATIBILE		Competenza	Cassa gestione ordinaria	Cassa gestione sanitaria
SFC N 15	SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE NETTO	293.112	429.931	50.363
SFF N 15	SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO	1.903.890	280.207	23.702
OB 15	OBIETTIVO (Intesa sancita nella Conferenza Stato Regioni del 16/07/2015)	60.450	60.450	
D SFF N 15	**DIFFERENZA TRA SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO E OBIETTIVO (SFF N 15 - OB 15 per la competenza e per la cassa complessiva) ***	**1.843.440**	**243.459**	

** Obiettivo rispettato se la voce D SFF N 15 ha un importo di valore pari a zero oppure positivo.*

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE FINALE

Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31.12.2015	€ 1.322.780.386,60
(+) Residui attivi al 31.12.2015	€ 4.620.189.081,58
(-) Residui passivi al 31.12.2015	€ 3.681.194.070,30
(-) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	€ 182.732.887,87
(-) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	€ 222.787.791,88
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015	**€ 1.856.254.718,13**

PASSAGGIO DAL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE FINALE 2014 A QUELLO FINALE 2015

(A) Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014	€ 4.845.880.307,54
(B) Gestione straordinaria dei residui	-€ 2.216.741.029,30
(C=A+B) Risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015	€ 2.629.139.278,24
(D) Gestione di competenza armonizzata	-€ 380.854.920,75
(E) Gestione dei residui (maggiori e/o minori residui riaccertati)	-€ 392.029.639,36
(F=D+E) Gestione complessiva armonizzata dell'esercizio 2015	-€ 772.884.560,11
(G=C+F) Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015	**€ 1.856.254.718,13**

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO BARI

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Risultato di amministrazione al 31/12/2015 (A)	**1.856.254.718,13**
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015	106.496.325,35
Fondo accantonamento anticipazioni di liquidità da D.L. n. 35/2013 da ripianare	506.337.113,01
Accantonamento residui perenti al 31/12/2015	113.754.890,73
Fondo svalutazione crediti	12.000.000,00
Fondo svalutazione crediti relativo ad anticipazioni consorzi di bonifica	1.500.000,00
Fondo per la copertura rischi su anticipazione concessa a favore di AQP	40.000.000,00
Fondo per la copertura rischi su anticipazione concessa a favore di Aeroporti di Puglia	10.000.000,00
Fondo copertura rischi su garanzia prestata a favore di AQP su contratto di mutuo	22.900.000,00
Fondo leggi in corso di adozione (L.R. n. 3/2016)	5.000.000,00
Totale parte accantonata (B)	**817.988.329,09**
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.262.650.457,49
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	219.809.249,94
Altri vincoli	0,00
Totale parte vincolata (C)	**1.482.459.707,43**
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti (D)	**0,00**
Parte libera	
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)[2]	**-444.193.318,39**

[2] *Nonostante tale importo sia negativo, generando un disavanzo di amministrazione da ripianare, il recupero dello stesso non avviene in base alla procedura prevista dall'art. 42, comma 12, del D. Lgs. n. 118/2011, ma secondo quanto disposto dall'art. 1, commi 698, 699 e 700, della legge di stabilità 2016 in quanto è frutto della problematica relativa alla mancata neutralizzazione delle anticipazioni di liquidità assunte, in base all'art. 3, comma 1, lett. a), del D.L. n. 135/2013, per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale in relazione agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo sull'armonizzazione contabile.*

CONTO DEL PATRIMONIO

	Consistenza al 1.1.2015	Consistenza al 31.12.2015
Attività:		
Attività finanziarie	€ 15.289.078.598,78	€ 5.942.969.468,18
Beni mobili ed immobili	€ 841.898.618,88	€ 838.227.673,29
Partecipazioni	€ 63.327.528,43	€ 64.181.157,80
Totale attività	**€ 16.194.304.746,09**	**€ 6.845.378.299,27**
Passività:		
Passività finanziarie	€ 12.772.793.849,12	€ 5.842.569.906,80
Passività diverse	€ 0,00	€ 0,00
Totale passività	**€ 12.772.793.849,12**	**€ 5.842.569.906,80**
Differenza tra attivo e passivo:	**€ 3.421.510.896,97**	**€ 1.002.808.392,47**
Variazione della consistenza patrimoniale tra fine e inizio anno		**-€ 2.418.702.504,50**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia,

CONSIDERATO

che sono stati rispettati gli equilibri di bilancio, il pareggio di bilancio ed i limiti legali d'indebitamento;

TENUTE comunque presenti le osservazioni formulate relativamente al modo col quale l'Amministrazione regionale ha operato per l'attuazione delle discipline amministrative e finanziarie, nonché i suggerimenti di modificazioni e riforme ritenute opportune contenuti nella relazione unita alla presente decisione, ai sensi dell'articolo 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

UDITE le conclusioni del Procuratore regionale che ha chiesto la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2015

P.Q.M.

- PARIFICA, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, il rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2015 nei termini di cui ai prospetti riportati nella presente decisione;

- APPROVA l'annessa relazione, elaborata ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

- ORDINA che i conti oggetto del presente giudizio, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Presidente della Regione Puglia per la successiva presentazione al Consiglio regionale;

- DISPONE che copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente del Consiglio Regionale ed al Presidente della Regione Puglia.

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del giorno 12 luglio 2016.

Il Relatore
Stefania Petrucci

Il Presidente della Sezione
Agostino Chiappiniello

La decisione è stata depositata in Segreteria in data 12 luglio 2016.

Il preposto al Servizio di supporto
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO)

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO BARI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia - Esercizio 2015 -

OSSERVAZIONI SULLA LEGITTIMITA' E REGOLARITA' DELLA GESTIONE DELLA REGIONE PUGLIA

ART. 1, COMMA 5, D.L. N. 174/2012 CONVERTITO NELLA L. N. 213/2012

Presidente di Sezione	Pres. Agostino Chiappiniello
Magistrato istruttore e relatore	Cons. Stefania Petrucci
Collaborazione e analisi economico – finanziaria	Dott.ssa Maria Elisa Sorino Dott. Francesco Antonio Dimarno

INDICE

Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni 7

1 LA MANOVRA DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO 2015 10

1.1 L'attività programmatoria regionale 10

1.2 La legge regionale di bilancio 11

1.3 La legge finanziaria regionale 15

1.4 La variazione di bilancio per effetto dell'anticipazione di liquidità ex D. L. n. 78/201516

1.5 L'assestamento di bilancio 18

2 I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI 23

2.1 L'approvazione del programma operativo FESR-FSE 2014-2020 23

2.2 Gli assi prioritari del programma operativo FESR-FSE 2014-2020 26

2.3 La dotazione finanziaria del programma operativo FESR-FSE 2014-2020 27

2.4 Il programma di sviluppo rurale 28

2.5 Lo stato di attuazione dei programmi operativi 2007-2013 30

3 L'AVVIO DEL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE CONTABILE 32

3.1 L'operazione di riaccertamento straordinario dei residui 32

3.2 La rideterminazione della parte accantonata del risultato di amministrazione e le anticipazioni di liquidità 37

4 IL PAREGGIO DI BILANCIO 45

4.1 Il quadro normativo in materia di pareggio di bilancio per l'esercizio 2015 45

4.2 Il pareggio di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio 2015 49

4.3 Il patto "regionalizzato" ed il patto "verticale incentivato" 51

4.4 La certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio 54

5 L'INDEBITAMENTO REGIONALE 57

5.1 L'andamento del debito regionale nell'esercizio 2015 57

5.2 Il limite di indebitamento 62

5.3 Il prestito obbligazionario ed il ricorso alla finanza derivata 65

5.4 L'operazione di ristrutturazione del prestito obbligazionario regionale ed il contratto di finanza derivata 74

6 I RISULTATI FINANZIARI DELL'ESERCIZIO 2015 82

6.1 Il risultato della gestione di competenza 82

6.2 Gli equilibri di bilancio 85

6.3 Il risultato della gestione dei residui 88

6.4 Il risultato di amministrazione 91
6.5 La gestione di cassa 97
7 LA GESTIONE DELLE ENTRATE 101
7.1 La gestione delle entrate regionali ed il passaggio al nuovo sistema di contabilità 101
7.2 Le entrate accertate e riscosse nell'esercizio 2015 103
7.3 La compartecipazione regionale all'I.V.A. 110
7.4 L'attuazione del federalismo fiscale ed i trasferimenti regionali agli enti locali 112
8 LA GESTIONE DELLA SPESA 115
8.1 Le spese impegnate e pagate nell'esercizio 2015 115
9 LA SPESA SANITARIA 119
9.1 La gestione del Servizio Sanitario Regionale 119
9.2 Il bilancio consolidato del servizio sanitario regionale 123
9.3 L'assistenza farmaceutica territoriale ed ospedaliera 128
9.4 La razionalizzazione degli acquisti sanitari 131
9.5 I tempi di pagamento dei fornitori ed il contenzioso 135
9.6 La valutazione della performance del sistema sanitario regionale 138
9.7 Il monitoraggio dei rilievi dei Collegi sindacali degli enti sanitari regionali 139
9.8 I livelli essenziali di assistenza 140
9.9 Il monitoraggio delle attività libero-professionali 141
9.10 L'accreditamento istituzionale 142
9.11 Gli investimenti in sanità nell'esercizio 2015 144
9.12 Il piano di riordino ospedaliero 145
10 IL RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO 148
10.1 La novella normativa in materia di riconoscimento dei D.F.B. delle Regioni 148
10.2 I debiti fuori bilancio riconosciuti dalla Regione Puglia 149
11 L'ESAME DI ALCUNI CAPITOLI DI BILANCIO 151
12 IL RENDICONTO DEL CONSIGLIO REGIONALE 163
13 LA GESTIONE DEL PATRIMONIO 165
13.1 Il conto generale del patrimonio 165
13.2 Il patrimonio immobiliare e le variazioni avvenute nell'esercizio 2015 167
14 GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI 174
14.1 Il quadro normativo in materia di organismi partecipati 174
14.2 Il piano operativo di razionalizzazione degli organismi partecipati 177

14.3 Il piano di razionalizzazione delle partecipazioni della Regione Puglia 180
14.4 I risultati del piano di razionalizzazione 181
14.5 Il quadro normativo in materia di dismissione delle partecipazioni..... 183
14.6 Le procedure dismissione di partecipazioni della Regione Puglia 185
14.7 Le linee strategiche per la razionalizzazione delle partecipazioni..... 191
14.8 Le Agenzie regionali 192
14.9 Le procedure di stabilizzazione degli organismi partecipati alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2016 194
14.10 I risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione 196
14.11 La verifica dei crediti e debiti reciproci 198
14.12 Il bilancio consolidato 200
14.13 Le anticipazioni di liquidità in favore di società partecipate..... 203
14.14 Le garanzie della Regione Puglia a favore di organismi partecipati 207
14.15 Il controllo regionale sugli organismi partecipati..... 209
14.16 Gli ambiti territoriali ottimali 211
15 LA GESTIONE DEL PERSONALE 213
15.1 Organico del personale 213
15.2 Il vigente quadro normativo in materia di spesa del personale..... 214
15.3 L'osservanza della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale 219
15.4 Il costo del lavoro nell'esercizio 2015 221
15.5 Gli incarichi di consulenza e collaborazione 223
15.6 Le procedure concorsuali e di stabilizzazione e la rideterminazione della dotazione organica 229
15.7 I processi di mobilità di cui alle L. R. n. 31/2015 e n. 37/2015 232
16 L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE..... 236
16.1 Il nuovo modello di organizzazione regionale: MAIA 236
16.2 Le fasi di attuazione del nuovo modello organizzativo 239
16.3 Il regolamento organizzativo del Consiglio regionale 243
16.4 Il piano della prevenzione della corruzione ed il piano della trasparenza 244
16.5 Il testo unico del piano triennale di prevenzione della corruzione..... 248
17 L'ORGANO DI REVISIONE CONTABILE DELLA REGIONE..... 252
18 LA RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI 255

18.1 La relazione annuale del Presidente della Regione 255
18.2 Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni 256
18.3 Il controllo di regolarità amministrativo-contabile 258
18.4 Il controllo di gestione e pianificazione strategica 259
18.5 Il Piano della performance 263
18.6 La valutazione del personale 264
19 CONSIDERAZIONI DI SINTESI 268

Il giudizio di parificazione del rendiconto delle Regioni

Secondo il disposto dell'art. 1, comma 5. del D. L. 10/10/2012 n. 174 convertito nella Legge 7 dicembre 2012 n. 213, il rendiconto generale della Regione deve essere parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39. 40 e 41 del testo unico di cui al Regio Decreto 12 luglio 1934. n. 1214.

La decisione di parifica dei rendiconti regionali richiama, pertanto, la disciplina prevista per il giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale ed al Consiglio regionale.

La Sezione delle Autonomie. con deliberazione n. 9/SEZAUT/2013/INPR. ha fornito alle Sezioni regionali di controllo le prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle Regioni evidenziando che le Sezioni regionali possono verificare la concordanza dei dati risultanti dal rendiconto. sia per l'entrata che per la spesa, con quelli presenti nelle scritture del Servizio di ragioneria di ogni Regione (o struttura equivalente), nonché con le registrazioni dei flussi di cassa effettuate dal Tesoriere regionale, riversate nel sistema SIOPE e che la riconciliazione con le scritture contabili del Tesoriere/Servizio di ragioneria sarà essenziale ai fini della verifica di eventuali scostamenti di cassa, nonché di possibili disallineamenti nelle scritture contabili, così da evidenziare anomalie nel conto del bilancio e in quello del patrimonio.

Il presente giudizio di parificazione si inserisce tra l'approvazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge sul rendiconto dell'esercizio 2015 approvato in data 25/05/2016 e pervenuto alla Sezione in data 31/05/2016 prot. n. 1929 e l'approvazione della relativa legge da parte del Consiglio regionale.

Infatti, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 recante la nuova disciplina di armonizzazione contabile. le Regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo. con preventiva approvazione da parte della Giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 depositata in data 6 marzo 2014, ha affermato la legittimità del giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni.

Appare, quindi, confermato dalla più recente legislazione il ruolo della Corte dei conti quale organo di rilevanza costituzionale dello Stato comunità, in posizione di terzietà ed indipendenza, posto al servizio degli Enti che compongono la Repubblica.

Come più volte ribadito dagli insegnamenti della Consulta, le funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sono finalizzate ad assicurare (in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica) la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (Corte Costituzionale, sentenze n. 60/2013, n. 198/2012 e n. 179/2007).

In tale solco, si pone anche la disposizione dell'art. 20 della L. 24/12/2012 n. 243 che, in materia di attuazione del principio del pareggio di bilancio, assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Con la recente deliberazione n. 19/SEZAUT/2016/INPR del 27/05/2016, la Sezione delle Autonomie, nel dettare le linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle Regioni sui rendiconti regionali 2015, ha ribadito le considerazioni già espresse con la deliberazione n. 5/SEZAUT/2015/INPR del 17/02/2015 affermando che: *"la centralità del giudizio di parificazione trova giustificazione nel suo inserimento nel processo legislativo regionale ed, in particolare, nell'ausiliarietà delle funzioni svolte dalle Sezioni regionali di controllo nei confronti delle Assemblee legislative; ausiliarietà che si ricollega alla finalità primigenia della resa del conto, che è quella di consentire al Consiglio regionale di esercitare il controllo politico sulla gestione delle pubbliche risorse da parte della Giunta".*

Questa Sezione, con le deliberazioni n. 124/PARI/2013 del 12/07/2013, n. 126/PARI/2014 del 4/07/2014 e n. 136/PARI/2015 del 3/07/2015, ha assunto le decisioni di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per gli esercizi 2012, 2013 e 2014 ed ha contestualmente provveduto all'approvazione dell'annessa relazione sulla legittimità e regolarità della gestione suggerendo l'adozione di specifiche misure correttive di cui si è proceduto a verificarne l'attuazione.

Occorre, tuttavia, evidenziare che il giudizio di parificazione dell'esercizio 2015 deve tener conto che tale esercizio si pone quale anno di transizione tra la vecchia e la nuova disciplina contabile posto che, se pure solo a fini conoscitivi, la Regione Puglia, nel rispetto delle prescrizioni

legislative, ha provveduto alla redazione degli schemi di bilancio previsti dal D. Lgs. 23/06/2011 n. 118.

Infatti, il percorso del nuovo sistema di armonizzazione contabile, teso a garantire il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili è entrato in vigore dal 1° gennaio 2015, e risulta, pertanto, aver particolarmente inciso proprio sull'esercizio 2015.

L'avvio del processo di armonizzazione contabile è stato caratterizzato dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui previste dall'art. 3, comma 7, del citato D. Lgs. n. 118/2011 e necessarie al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria.

L'esito di tali operazioni ha comportato, in via eccezionale e straordinaria, che il risultato di amministrazione degli enti territoriali, al 1° gennaio 2015, sia divergente rispetto a quello risultante dal rendiconto approvato dell'esercizio 2014 ed elaborato sulla base della previgente normativa contabile.

Tali operazioni sono state effettuate anche dalla Regione Puglia e ad esse sarà dedicato un apposito capitolo della presente relazione.

Alla luce del nuovo sistema di armonizzazione contabile, costituisce, inoltre, principio fondamentale del sistema dei conti del settore pubblico (SEC 2010) l'attuazione di una visione integrata della gestione degli enti nella triplice dimensione (finanziaria, economica e patrimoniale) affinché la stessa sia rappresentata in modo da rilevare non solo i risultati finanziari ma, altresì, di valorizzare il risultato economico di periodo ed esporre le conseguenti variazioni del conto patrimoniale del settore pubblico (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR del 23/03/2016).

La Sezione prende atto che, con memoria depositata in sede di giudizio di parificazione (nota n. 2391/2016), il Presidente della Giunta regionale ha ribadito le osservazioni già espresse durante la fase istruttoria e compiutamente illustrate con l'intervento orale tenuto durante l'udienza.

1 LA MANOVRA DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO 2015

1.1 L'attività programmatoria regionale

La Legge regionale di contabilità n. 28 del 16/11/2001 disciplina l'attività programmatoria mediante la redazione di specifici documenti ed in particolare l'art. 13 prescrive l'adozione del documento annuale di programmazione economica e finanziaria (DAP) che qualifica strumento fondamentale di raccordo tra la programmazione generale e la programmazione finanziaria e di bilancio poiché con il DAP devono essere stabiliti i contenuti della politica socio-economica nel territorio e gli interventi di finanza regionale.

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, della predetta L. R. n. 28/2001 la Regione Puglia deve anche provvedere all'elaborazione del piano di sviluppo regionale (PSR) avente durata non inferiore a tre anni e recante le linee strategiche e gli obiettivi di programma dell'Ente.

Questa Sezione con le pronunce n. 112/PRSP/2013 dell'11 giugno 2013, n. 217/PRSP/2014 del 12/12/2014 e n. 242/PRSP/2015 del 10/12/2015, rese in sede di esame dei bilanci di previsione degli esercizi 2013, 2014 e 2015, ha, tuttavia, rilevato la mancata elaborazione dei documenti programmatici previsti dalla L. R. di contabilità n. 28/2001.

Tra gli obiettivi posti dal processo di armonizzazione contabile previsto dal D. Lgs. 23/06/2011 n. 118 si inserisce il rafforzamento dell'attività di programmazione ed in particolare, ai sensi dell'art. 36 comma 3 del citato D. Lgs. n. 118/2011 come emendato dal D. Lgs. 10/08/2014 n. 126, le Regioni devono ispirare la propria gestione al principio della programmazione ed, in particolare, notevole rilevanza è destinata ad assumere il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) volto a descrivere gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi del patto di stabilità interno e ad esporre il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

Il comma 4 del su richiamato art. 36 richiama l'allegato 4/1 recante il principio contabile applicato della programmazione di bilancio aggiunto dal D. Lgs. n. 126/2014 che chiarisce che l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova della affidabilità e credibilità dell'Ente.

La Regione Puglia, ente non in sperimentazione al quale la novella legislativa su descritta si applica a decorrere dall'esercizio 2016, con deliberazione di Giunta n. 4 del 21/01/2016, ha approvato il documento di economia e finanza regionale per l'esercizio 2016 e ne ha disposto la trasmissione al Consiglio regionale che ha approvato il documento con deliberazione n. 32 del 1/01/2016.

Il documento di economia e finanza regionale definisce, quindi, le linee strategiche della programmazione economico finanziaria che andranno a caratterizzare le azioni amministrative delle strutture regionali e si pone l'obiettivo di rispondere, altresì, all'esigenza di trasparenza delle scelte politiche verso il Consiglio Regionale, cittadini, imprese ed enti locali e costituire, al contempo le basi per il controllo strategico, per la valutazione dei risultati perseguiti ex post attraverso l'azione amministrativa in termini di impiego di risorse e di *accountability*[1].

Nell'esercizio 2015, le attività programmatorie regionali che hanno assunto maggiore rilevanza appaiono connesse all'impiego di risorse di provenienza comunitaria, come meglio evidenziato negli appositi paragrafi dedicati al programma operativo della Regione Puglia FESR-FSE 2014-2020 ed al programma di sviluppo rurale 2014-2020.

Infatti, la relazione dell'Assessore al Bilancio di accompagnamento al disegno di legge del bilancio dell'esercizio 2015 precisa che gli interventi settoriali, nel campo della programmazione, hanno riguardato, in particolare, oltre ai programmi operativi su indicati, anche il fondo europeo per la pesca e la programmazione comunitaria 2014-2020.

1.2 La legge regionale di bilancio

La legge regionale di bilancio dell'esercizio è stata approvata dall'Ente con L.R. n. 53 del 23 dicembre 2014.

La Regione Puglia ha adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria e vi ha affiancato gli schemi previsti dall'articolo 11 del D. Lgs. n. 118/2011 cui è attribuita, per l'esercizio 2015, funzione conoscitiva.

Il bilancio pluriennale 2015-2017, adottato secondo lo schema vigente nel 2014, svolge funzione autorizzatoria.

[1] Il DEFR per l'esercizio 2016 sarà esaminato dalla Sezione in sede di pronuncia sul bilancio di previsione dell'esercizio 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D. L. n. 174/2012.

Il bilancio di previsione è articolato, secondo la normativa di contabilità regionale, in unità previsionali di base per l'entrata e per la spesa: a ciascuna unità corrisponde un centro di responsabilità amministrativa a cui è affidata la gestione delle risorse finanziarie necessarie al raggiungimento degli obiettivi.

Al bilancio di previsione sono allegate l'elencazione delle funzioni obiettivo distinte per settori ulteriormente suddivisi in U.P.B. e la classificazione per categorie della spesa secondo l'analisi economica prevista dal SEC'95.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della citata L. R. n. 53/2014, l'adozione dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale ed il conseguente affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, unitamente all'adozione del piano dei conti integrato, è stata rinviata all'anno 2016 nel rispetto della disciplina prevista dall'art. 3, comma 12, del citato D. Lgs. n. 118/2011 per gli enti che non partecipano alla fase di sperimentazione.

Lo stato di previsione per l'entrata e per la spesa dell'anno finanziario 2015 è determinato, dagli articoli 1 e 2 della predetta legge di bilancio in €. 21.463.417.830,10 per la gestione di competenza ed in €. 31.136.416.808,01 per la gestione di cassa.

Il bilancio di previsione 2015 è stato, quindi, predisposto anche nel rispetto della novella apportata dalle nuove disposizioni in materia di armonizzazione contabile previste dal D. Lgs. 23/06/2011, n. 118 e pertanto contiene, tra gli allegati, il riepilogo generale delle entrate secondo la nuova classificazione con l'indicazione, come prima voce, del fondo pluriennale vincolato e prima degli stanziamenti di entrata è riportato l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per €. 5.120.668.595,69, come statuito dall'art. 13 della L. R. di bilancio n. 53/2014.

La struttura del bilancio di previsione 2015 contiene la ripartizione delle spese per missione, programma e titolo e la composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato.

La relazione dell'Assessore al Bilancio di accompagnamento al disegno di legge recante la manovra di bilancio dell'esercizio 2015 precisa che, per recepire integralmente la riforma dettata dal D. Lgs. n. 118/2011, è stato avviato un processo di adeguamento del sistema informativo-contabile regionale e che in questa fase è determinante e necessario il coinvolgimento dell'Ente nel suo complesso e non soltanto degli Uffici di Ragioneria e Bilancio.

La legge di bilancio fissa dall'articolo 7 all'articolo 12 gli importi, per l'esercizio finanziario 2015, dei fondi di riserva previsti dalla L. R. di contabilità 16/11/2001 n. 28 e dispone, all'art. 7, che il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine del capitolo 1110010, nell'ambito dell'UPB 06.02.01, è determinato in €. 1.106.027.81 conformemente al fondo predisposto per l'esercizio precedente; all'art. 8 che il fondo di riserva per le spese impreviste del capitolo 1110030,

nell'ambito della medesima UPB 06.02.01. è determinato in €. 9.893.588,33 ed è notevolmente superiore alla somma di €. 4.986.027,81 iscritta nel bilancio 2014 e di €. 2.945.190,00 iscritta nel bilancio 2013; all'art. 9 che il fondo di riserva per il cofinanziamento regionale di programmi comunitari assomma a 30 milioni di euro; all'art. 10 che il fondo di riserva per la definizione delle partite pregresse del capitolo 1110090 è determinato per l'esercizio 2015 in 4.686.027,82; all'art. 11, che il fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione del capitolo 1110070 è fissato in un milione di euro ed all'art. 12 prescrive che il fondo di riserva per le integrazioni delle autorizzazioni di cassa - capitolo n. 1110020 - U.P.B. 06.02.01 - è determinato per l'esercizio finanziario 2015 in €. 876.014.830,27.

L'art. 13 della L. R. di bilancio per l'esercizio 2015 prevede che il saldo finanziario presunto di €. 5.162.715.818,04, è applicato, al bilancio di previsione 2015, nei limiti dell'ammontare vincolato complessivo di €. 5.120.668.595,69 derivante da somme finanziate da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio 2014.

Il saldo finanziario presunto è quindi così utilizzato: a) per €. 266.068.261,70, al capitolo 1110046 - U.P.B. 06.02.01, "Fondo di riserva per la reiscrizione dei residui passivi perenti derivanti da risorse con vincolo di destinazione", gestito a termini dell'articolo 95 della L. R. n. 28/2001; b) per €. 4.761.292.000,63 al capitolo 1110060 - U.P.B. 06.02.01 "Fondo delle economie vincolate", gestito a termini dell'articolo 93 della L. R. n. 28/2001; c) per €. 12.000.000,00 al capitolo 1110065 - U.P.B. 06.02.01 - "Fondo svalutazione crediti", gestito a termini dell'articolo 51 bis della L. R. n. 28/2001; d) per €. 1.500.000,00 al capitolo n. 1110066 - U.P.B. 06.02.01 - per Fondo svalutazione crediti relativo alle anticipazioni connesse ai Consorzi di bonifica; e) per €. 28.402.688,00 al capitolo 1181010 - U.P.B. 06.02.08 - "Fondo per copertura rischi su garanzia prestata a favore di Acquedotto Pugliese Spa su contratto di mutuo di 150 milioni di euro"; f) per €. 40.000.000,00 al capitolo n. 1110068 - U.P.B. 06.02.09 - "Fondo per la copertura rischi su anticipazione temporanea concessa a favore di Acquedotto pugliese S.p.A. per 200 milioni di euro"; g) per €. 10.000.000,00 al capitolo n. 1110069 - U.P.B. 06.02.09 - Fondo per la copertura rischi su anticipazione temporanea concessa a favore di Aeroporti di Puglia S.p.A. per 50 milioni di euro; h) per €. 1.405.645,36 al capitolo n. 1110040 - U.P.B. 06.02.01- "Fondo crediti dubbia esigibilità, parte corrente", gestito a termini dell'articolo 46 del D. Lgs. n. 118/2011.

La Sezione osserva che l'applicazione dell'avanzo di amministrazione presunto per la sola parte che deriva da fondi vincolati regolarmente stanziati nell'esercizio finanziario 2014 per la somma complessiva di €. 5.120.668.595,69 appare conforme all'insegnamento della Consulta che, con la sentenza n. 70 depositata il 28/03/2012, ha precisato che: *"non è conforme ai precetti dell'art. 81,*

comma 4, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente". Infatti, il "risultato presunto" consiste in una stima provvisoria priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa; nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente; si tratta di una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto: in buona sostanza, mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudenziale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri di bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'Ente.

La legge di bilancio contiene, inoltre, all'art. 14, l'autorizzazione alla Giunta Regionale a disporre con proprio atto le variazioni occorrenti per l'istituzione di nuove unità previsionali di entrata, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici da parte dello Stato e dell'Unione Europea, nonché per l'iscrizione delle relative spese che siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore.

La Giunta Regionale può inoltre effettuare, con delibera da comunicare al Consiglio Regionale entro dieci giorni, variazioni compensative tra le unità previsionali di base strettamente collegate nell'ambito di una stessa funzione obiettivo o di uno stesso programma o progetto, nonché effettuare variazioni compensative tra unità previsionali di base diverse qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata.

L'art. 15 della legge di bilancio precisa che i fondi stanziati nell'UPB 00.01.01 dello stato di previsione della spesa, ai sensi dell'art. 102, comma 3, della L. R. di contabilità n. 28/2001 sono messi a disposizione del Consiglio regionale su richiesta del suo Presidente. Tali importi, secondo le risultanze di bilancio, assommano all'importo complessivo di €. 40.710.000,00 secondo le previsioni di competenza ed a €. 45.960.000,00 secondo le previsioni di cassa.

L'art. 16 prevede, poi, la rinuncia alla riscossione di entrate di modesta entità fissata in €. 25,00 per i crediti di natura non tributaria e per la cancellazione dal conto dei residui, mentre l'art. 17 dispone l'approvazione del bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017 ai sensi dell'art. 11, comma 12, del D. Lgs. n. 118/2011.

1.3 La legge finanziaria regionale

La legge finanziaria regionale per l'esercizio 2015 è stata emanata con L. R. del 23/12/2014 n. 52 recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017. L'articolo 1 della citata legge prevede che gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi regionali a carattere pluriennale restano determinati per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 nelle misure indicate dalla seguente tabella elaborata secondo i dati riportati all'allegato A della predetta legge.

AUTORIZZAZIONI DI SPESA RECATE DA LEGGI PLURIENNALI			
Settori intervento	esercizio 2015	esercizio 2016	esercizio 2017
Ragioneria (mutui)	271	269	163
Ragioneria (ruoli s.f.)	3	3	3
Edilizia residenziale	1	1	1

L'art. 2 della finanziaria regionale 2015, in materia di ristrutturazione del debito regionale, autorizza la Giunta regionale ad effettuare le conseguenti variazioni al bilancio di previsione annuale e pluriennale, ivi comprese quelle relative all'ammortamento del mutuo erogato dal Ministero dell'economia e delle finanze per effetto del D. L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Le disposizioni tributarie definite dalla finanziaria regionale per l'esercizio 2015 si incentrano sull'aliquota dell'addizionale all'Irpef e sull'aliquota Irap.

Infatti, l'art. 4 prevede che, per il periodo di imposta 2015, sono confermate le maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche previste nell'esercizio 2014 e pertanto tale aliquota è determinata, per scaglioni di reddito, applicando, al netto degli oneri deducibili, le seguenti maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef:

- per i redditi sino a €. 15.000,00: 0.10%;
- per i redditi oltre €. 15.000,00 e sino a €. 28.000,00: 0.20%;
- per i redditi oltre €. 28.000,00 e sino a €. 55.000,00: 0.48%;
- per i redditi oltre €. 55.000,00 e sino a €. 75.000,00: 0.49%;
- per i redditi oltre €. 75.000,00: 0,50%.

L'art. 5 della legge finanziaria aggiunge che, per il periodo di imposta 2015, le detrazioni previste dal comma 1 dell'articolo 12 del D. P. R. n. 917/1986 sono maggiorate, nell'ambito dell'addizionale regionale all'IRPEF e secondo quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 6 del d.lgs. 68/2011, dei seguenti importi: a) 20 euro per i contribuenti con più di tre figli a carico, per ciascun figlio, a partire dal primo, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi o affidati; b) la detrazione spettante ai sensi della lettera a) è aumentata di un importo pari a 375 euro per ogni figlio con diversa abilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

L'art. 6 della legge finanziaria regionale conferma anche per l'anno 2015 l'aliquota Irap nella misura dello 0.92% nonché l'esenzione dal tributo per gli enti non commerciali, per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e per aziende pubbliche di servizi alla persona.

La norma specifica che il gettito derivante dall'applicazione della maggiorazione di aliquota è destinato prioritariamente alla copertura dell'eventuale disavanzo del Servizio sanitario regionale.

L'art. 7 della finanziaria regionale assegna ai consorzi di bonifica fino alla concorrenza di 8.5 milioni di euro per il primo semestre 2015, le somme occorrenti per far fronte alle seguenti spese di funzionamento: a) emolumenti ai dipendenti a tempo indeterminato ed a tempo determinato; b) consumi, anche pregressi, di acqua ed energia sia per uso civile che per uso agricolo; c) oneri, a carico dei consorzi, spettanti ai dipendenti collocati in quiescenza fino al 31 dicembre 2015.

Con l'art. 8 della finanziaria regionale, si autorizza la Giunta regionale ad attivare specifico mutuo presso la Banca Europea per gli Investimenti, al fine di consentire la realizzazione degli interventi concernenti la programmazione comunitaria 2014-2020, con specifico riferimento alle risorse finanziarie relative alla quota regionale di cofinanziamento dei programmi comunitari.

1.4 La variazione di bilancio per effetto dell'anticipazione di liquidità ex D. L. n. 78/2015

Con la legge regionale 5 agosto 2015, n. 27, la Regione Puglia ha approvato la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e bilancio pluriennale 2015-2017 per effetto del ricorso all'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 8 del D. L. 19 giugno 2015 n. 78 convertito dalla L. 6/08/2015 n. 125 e che prevede un incremento del fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili e contributi diversi da quelli finanziari e sanitari maturati al 31 dicembre 2014.

L'importo dell'anticipazione assomma a €. 84.831.683,02 ed il relativo rimborso è fissato in 30 anni, a rate costanti con pagamento della prima rata al 30 giugno 2016.

Al rimborso annuale, per sorte capitale e interessi, quantificato in euro 3 milioni 800 mila per ciascun esercizio finanziario dall'anno 2016 all'anno 2045 si provvede mediante l'istituzione nel bilancio regionale autonomo, gestione ordinaria, nell'ambito della UPB 06.02.03, dei seguenti capitoli di spesa: capitolo n. 1122078 (Missione 50, Programma 02, Piano dei conti finanziario 4.03.01.01) a titolo di rimborso della quota capitale dell'anticipazione con uno stanziamento di euro 2 milioni 100 mila per l'esercizio 2016 e di euro 2 milioni 150 mila per l'esercizio 2017; capitolo n. 1122079 (Missione 50, Programma 01, Piano dei conti finanziario 1.07.05.01) per il rimborso della quota interessi avente uno stanziamento di euro 1 milione 700 mila per l'esercizio 2016 e di euro 1 milione 650 mila per l'esercizio finanziario 2017.

Per la copertura dei predetti oneri pari a complessivi 3 milioni 800 mila euro annui, si prevede, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, una riduzione degli stanziamenti del bilancio autonomo pluriennale 2015-2017 di parte corrente relativi alle sottonotate UPB di spesa: a) UPB 06.01.01 (Missione 01, Programma 03, Titolo I) per un importo di euro 2 milioni 500 mila; b) UPB 06.05.01 (Missione 01, Programma 03, Titolo I) per un importo di euro 1 milione 300 mila.

Per le annualità successive al periodo temporale del bilancio pluriennale approvato con L. R. n. 53/2014, la normativa precisa che si provvederà con le leggi di bilancio riferite ai pertinenti periodi.

Al fine di provvedere alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità sono stati istituiti nel bilancio regionale autonomo dell'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017 (esercizio 2015), nell'ambito della gestione ordinaria, il capitolo di spesa n. 3890 (Missione 01, Programma 03, Piano dei conti finanziario 4.02.02.01), UPB 06.02.02 "Fondo speciale per la restituzione della anticipazione concessa ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 78/2015" ed il capitolo di entrata n. 5141900 denominato "Entrata da anticipazione di liquidità di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 78/2015 per pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari maturati al 31 dicembre 2014", UPB 05.02.02 "Piano dei conti finanziario 6.02.02.01.001", con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di €. 84.831.683,02.

La Sezione prende atto, quindi, che la L. R. n. 27/2015 predispone in bilancio nella parte spesa un apposito fondo per l'anticipazione di cui all'art. 8 del citato D. L. n. 78/2015.

Tuttavia, deve rilevarsi che dall'esame del disegno di legge al rendiconto 2015 e dalla relazione assessorile di accompagnamento al disegno di legge, emerge che la dilatazione dei tempi di

istruttoria da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha consentito l'attivazione della predetta anticipazione di liquidità.

Il controllo effettuato dalla Sezione sul capitolo di bilancio n. 5141900 (U.P.B. 05.02.02) in entrata e sul capitolo di bilancio n. 3890 (U.P.B. 6.2.2) nella bozza di rendiconto 2015, conferma che nessun accertamento e/o riscossione né impegno e/o pagamento è stato effettuato in relazione alla tipologia di finanziamento descritta.

Quindi, allo stato attuale, l'Ente non ha beneficiato dell'anticipazione di liquidità prevista dal decreto legge n. 78/2015, come emerge dalla sottostante tabella.

Tabella 1.1 - Anticipazioni di liquidità ai sensi dell'art. 8 del D.L. n. 78/2015

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	BILANCIO DI PREVISIONE		RENDICONTO	
	ENTRATE	USCITE	ACCERTAMENTI	IMPEGNI
2015	84.831.638,02	84.831.638,02	0,00	0,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dalla L.R. n. 27/2015 e dal conto di bilancio del D.L.R. n. 88/2016
(Valori al centesimo di euro)

Infine, si rileva che, con la variazione al bilancio di previsione 2015, l'Ente dispone un incremento di spesa per i consorzi di bonifica poiché, per effetto della modifica apportata all'art. 7 della L. R. 23/12/2014 n. 52 (legge di bilancio 2015), le erogazioni ai consorzi di bonifica, inizialmente previste sino alla concorrenza di 8,5 milioni di euro per il primo semestre 2015, sono determinate per l'intero esercizio 2015 in 17 milioni di euro.

1.5 L'assestamento di bilancio

Con la Legge Regionale 14 dicembre 2015, n. 35, è stato approvato l'assestamento e la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia.

La legge in esame introduce le variazioni necessarie ad assestare gli elementi relativi ai residui attivi e passivi secondo i valori risultanti dal rendiconto generale 2014, approvato con L. R. del

5/08/2015 n. 26, nonché le variazioni ritenute necessarie in relazione alle esigenze gestionali di entrata e di spesa della Regione.

Infatti, le leggi di variazione di bilancio hanno quale finalità l'adeguamento delle previsioni iniziali alle nuove realtà economico-finanziarie venutesi a creare in corso di esercizio, in modo da garantire una flessibilità nell'attuazione delle politiche pubbliche sottese all'esercizio di bilancio ed una maggiore rapidità nell'adeguamento alle problematiche emergenti (Corte Costituzionale, sentenza n. 10/2016).

L'art. 3 della L. R. di assestamento 2015 quantifica, in via definitiva, il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente 2014 e precisa che tale risultato, già iscritto in via presuntiva per €. 5.120.668.595,69 nella parte entrata del bilancio di previsione per l'esercizio 2015, approvato con L. R. n. 53/2014, è rideterminato in €. 4.845.880.307,54 a seguito della approvazione del rendiconto 2014 approvato con L. R. n. 26/2015.

Per effetto delle variazioni apportate al bilancio di previsione 2015, gli articoli 4 e 5 della L. R. n. 35/2015 stabiliscono che l'ammontare complessivo dell'entrata e della spesa dello stato di previsione 2015 risulta aumentato di €. 916.722.000,40, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di €. 4.065.092.409,55 quanto alla previsione di cassa.

Il prospetto che segue, elaborato dall'Ente ed allegato alla legge di assestamento ed al referto tecnico, espone il riepilogo dell'ammontare delle maggiori e minori entrate e delle maggiori e minori spese.

ASSESTAMENTO E PRIMA VARIAZIONE AL BILANCIO DI PREVISIONE 2015
RIEPILOGO PARTE ENTRATE E SPESE

			COMPETENZA		CASSA
PARTE PRIMA: ENTRATA					
	TOTALI MAGGIORI ENTRATE	+	€ 996.247.000,40	+	€ 2.663.626.853,74
	TOTALI MINORI ENTRATE	-	€ 79.525.000,00	-	€ 6.728.719.263,29
	TOTALE GENERALE	+	€ 916.722.000,40	-	-€ 4.065.092.409,55
PARTE SECONDA: SPESA					
	TOTALI MAGGIORI SPESE	+	€ 1.258.508.321,99	+	€ 2.764.005.033,84
	TOTALI MINORI SPESE	-	€ 341.786.321,59	-	€ 6.829.097.443,39
	TOTALE GENERALE	+	€ 916.722.000,40	+	-€ 4.065.092.409,55

L'articolo 6 della L. R. di assestamento 2015 assegna risorse aggiuntive correnti al Servizio sanitario regionale per l'acquisto dei farmaci innovativi, per garantire i Livelli Essenziali di

Assistenza (LEA) e per effetto di minori trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale e prevede l'istituzione nel bilancio regionale autonomo per l'esercizio 2015 nell'ambito della U.P.B. 05.08.01, del capitolo n. 771015 avente una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 60 milioni.

L'articolo 7 prevede un contributo straordinario a beneficio dell'Istituto Superiore di Studi Musicali "G. Paisiello" di Taranto per il cofinanziamento delle spese relative al personale docente di ruolo dell'Istituto.

La norma dispone l'istituzione, nel bilancio regionale autonomo per l'esercizio finanziario 2015, nell'ambito della U.P.B. 04.04.02, del capitolo n. 911045 avente uno stanziamento di un milione di euro.

Gli articoli 10 e 11 della legge di assestamento prevedono l'istituzione di due capitoli di spesa, rispettivamente aventi stanziamento di euro 35 mila ed euro 315 mila, in termini di competenza e cassa, finalizzati ad attività propedeutiche alla redazione del Piano faunistico venatorio regionale quinquennale ed all'attuazione degli interventi in materia faunistico-venatoria previsti dalla L. R. n. 27/1998.

La copertura finanziaria, come precisato dal referto tecnico, è garantita mediante gli introiti confluiti per effetto delle restituzioni operate dalle Province e Città Metropolitana di Bari all'esito delle rendicontazioni per l'utilizzo dei fondi trasferiti dalla Regione ai sensi dell'articolo 54 della L. R. n. 27/1998 recante norme per la protezione della fauna selvatica.

Infatti, l'art. 9, comma 2, della L. R. n. 35/2015 specifica che gli introiti confluiti sul capitolo di entrata n. 3065095 sono destinati per il 10 per cento alle spese necessarie per la redazione del piano faunistico-venatorio e per il 90 per cento all'attuazione degli interventi previsti dalla L. R. n. 27/1998.

Anche l'articolo 12 della L. R. di assestamento 2015 istituisce nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della U.P.B. 03.05.02, otto nuovi capitoli di spesa per interventi per il trasporto pubblico locale e regionale per l'importo complessivo di €. 28.793.271,94.

L'articolo 13 della L. R. di assestamento 2015, al fine di garantire autonomia gestionale e indipendenza al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Regione Puglia, istituisce, nell'ambito della U.P.B. 00.06.01, tre nuovi capitoli di spesa il cui stanziamento complessivo, in termini di competenza e cassa, ammonta a €. 10.000,00 e trova copertura finanziaria nell'ambito delle variazioni di bilancio allegate alla legge, come peraltro, si verifica per gli articoli 15 e 16 della legge di assestamento.

In particolare, l'articolo 15 ha ad oggetto il "programma residenze teatrali pugliesi", e prevede l'istituzione di un capitolo di spesa e maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in termini di competenza e cassa, per €. 60.000,00, mentre, l'articolo 16 concerne le attività di chiusura del Programma Operativo Fondo Europeo per la Pesca 2007-2013 ed istituisce due capitoli di spesa a carico del bilancio regionale per uno stanziamento complessivo, in termini di competenza e cassa, di €. 180.000,00.

Infine, l'articolo 19, per assicurare la continuità delle attività concertistiche delle istituzioni concertistico orchestrali (ICO) assegna al teatro pubblico pugliese un contributo straordinario di €. 350.000,00 ed a tal fine istituisce, nell'ambito della U. P. B. 04.01.01, il capitolo di spesa n. 813096 con una equivalente dotazione finanziaria. Al comma 2 la norma precisa che il teatro pubblico pugliese utilizza tali risorse per la distribuzione di concerti concertistico-sinfonici in tutto il territorio regionale.

Con deliberazione n. 242/PRSP/2015 del 10/12/2015, la Sezione, pur prendendo atto dell'attività autocorrettiva realizzata dalla Regione Puglia che ha provveduto alla istituzione del fondo per anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi del D. L. n. 35/2013, nonché alla conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione, ha rilevato la tardiva approvazione della legge regionale di assestamento del bilancio.

Infatti, ai sensi dell'art. 41 della L. R. di contabilità n. 28 del 16/11/2001, ad avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente di norma entro il 30 giugno di ogni anno, il Consiglio regionale approva con legge l'assestamento del bilancio mediante il quale si provvede: a) all'aggiornamento dell'ammontare dei residui attivi e passivi risultanti alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce; b) all'aggiornamento dell'eventuale saldo finanziario positivo o negativo risultante all'inizio dell'esercizio cui il bilancio si riferisce e alla rideterminazione dell'ammontare dell'indebitamento eventualmente autorizzato a copertura del saldo finanziario negativo; c) all'aggiornamento dell'ammontare della giacenza di cassa risultante all'inizio dell'esercizio cui il bilancio si riferisce; d) alle variazioni degli stanziamenti delle unità previsionali di spesa che risultino necessarie, in relazione a quanto previsto alle lettere a), b) e c), per ristabilire l'equilibrio di bilancio; e) a tutte le altre variazioni che si ritengono opportune anche in relazione allo stato di attuazione dei progetti prioritari del piano di sviluppo regionale ed all'andamento della spesa delle politiche regionali.

La novella apportata dal D. Lgs. n. 118/2011 dispone, all'art. 50, che entro il 31 luglio, la Regione approva con legge l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità,

accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente e che la legge di assestamento del bilancio dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.

L'Assessore al Bilancio ed il Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione della Regione Puglia, con memorie pervenute in occasione dell'adunanza di esame della relazione-questionario al bilancio di previsione dell'esercizio 2015, hanno, peraltro, chiarito che, a differenza degli esercizi precedenti, non era stato possibile procedere alla tempestiva adozione del disegno di legge di assestamento e variazione al bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017 poiché in seguito alla sentenza della Consulta n. 181/2015 che imponeva la istituzione di un fondo per le anticipazioni di liquidità, il rientro del disavanzo di amministrazione per tale via determinatosi in €. 506.337.113,041 avrebbe dovuto avvenire con le modalità previste dall'art. 42, comma 12, del D. Lgs. n. 118/2011 ovvero entro i successivi tre esercizi finanziari, e pertanto si era reso necessario attendere l'emanazione del D. L. n. 179/2015, più volte preannunciato e poi pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 14 novembre 2015.

Tali considerazioni sono state interamente ribadite dall'Ente, con le memorie pervenute alla Sezione in data 30/06/2016 prot. n. 2252, a conclusione della fase istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione.

2 I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI

2.1 L'approvazione del programma operativo FESR-FSE 2014-2020

Il programma operativo della Regione Puglia FESR-FSE 2014-2020 è stato approvato dalla Commissione europea con decisione C(2015) 5854 del 13/08/2015 e con deliberazione di Giunta regionale n. 1735 del 6/10/2015 l'Ente, preso atto della decisione della Commissione UE, ha approvato il programma ed ha provveduto all'istituzione dei relativi capitoli di spesa.

La strategia di sviluppo della politica di coesione 2014-2020, individuata nel programma operativo FESR-FSE e richiamata nella predetta delibera di Giunta, è volta a perseguire gli obiettivi di costruire una società più "intelligente", "sostenibile" ed "inclusiva" basata su: uno sviluppo innovativo a livello sociale e territoriale, la valorizzazione del potenziale endogeno e dell'attrattività dei diversi territori regionali, imperniata sul potenziamento delle risorse della cultura, dell'ambiente e della creatività territoriale; un'azione inclusiva verso i soggetti più deboli con la promozione dell'inclusione attiva per una strategia di contrasto alle nuove povertà; un maggiore senso di consapevolezza, di conoscenza e di responsabilità verso l'ambiente, nonché verso la cultura, la tradizione ed il retaggio proprio regionale, da perseguire come fattore di crescita della qualità sociale ed insieme come opportunità di sviluppo economico; un più proficuo processo di cooperazione nel contesto nazionale ed internazionale, in particolare modo nel Mediterraneo; una efficace apertura dei processi produttivi in una forte e sostenuta politica di allargamento dei mercati esteri; una crescita più significativa dei livelli di competenze dei giovani e dei lavoratori pugliesi attraverso una stretta integrazione del ciclo educazione-formazione e lavoro; una crescita del livello di benessere dei cittadini attraverso l'offerta di servizi socio-assistenziali, sociosanitari e di conciliazione di qualità.

Il POR Puglia FESR-FSE 2014-2020 richiama espressamente gli obiettivi tematici del Regolamento UE 1303/2013 che prevede, tra l'altro, che la metodologia ed i criteri usati per la selezione delle operazioni devono essere approvati dal Comitato di sorveglianza.

Infatti, con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 2158 del 30/11/2015, la Regione ha provveduto all'istituzione del Comitato di Sorveglianza del Programma Operativo FESR-FSE 2014-2020 che è presieduto dal Presidente della Giunta regionale ed è composto dall'Autorità di gestione, dai rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, dai

rappresentanti delle Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali e dagli altri rappresentanti di enti ed associazioni come l'Anci e l'Upi.

Il Comitato di Sorveglianza, secondo le disposizioni dettate dagli articoli 49 e 110 del Regolamento UE n. 1303/2013, ha il compito di valutare l'attuazione del programma ed i progressi compiuti nel conseguimento dei target intermedi; esamina ogni aspetto che incide sui risultati del programma, sull'attuazione delle strategie di comunicazione e l'esecuzione dei grandi progetti ed approva la metodologia ed i criteri usati per la selezione delle operazioni; le relazioni annuali e finali prima della trasmissione alla commissione europea; il piano di valutazione del programma e le eventuali proposte di modifica presentate dall'Autorità di gestione.

Le autorità responsabili del sistema di gestione e controllo del programma sono, infatti, le seguenti: Autorità di gestione: Regione Puglia, Servizio Attuazione del Programma – Area Politiche per lo sviluppo economico, il lavoro e l'innovazione; Autorità di certificazione: Regione Puglia, Ufficio Autorità di certificazione, Area Finanza e Controlli; Autorità di audit: Regione Puglia, Servizio Relazioni Istituzionali e Internal Audit, Gabinetto del Presidente – Ufficio Controllo e Verifica Politiche Comunitarie.

Le procedure ed i criteri di selezione delle operazioni devono essere elaborati dall'Autorità di gestione secondo il dettato dell'art. 125 del Regolamento UE n. 1303/2013 ove si prevede che l'Autorità di gestione elabori, previa approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza, criteri di selezione adeguati che garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità di investimento; siano non discriminatori e trasparenti e tengano conto della promozione della parità tra uomini e donne e dei principi dello sviluppo sostenibile.

La strategia regionale nel periodo 2014-2020 è orientata prioritariamente ad incrementare, in termini qualitativi oltre che quantitativi, l'offerta di occupazione attraverso interventi diversificati che riguardano le azioni di politica attiva che incoraggino la creazione di nuove imprese e l'iniziativa imprenditoriale, misure di supporto all'incontro tra domanda e offerta all'interno del mercato del lavoro, il rafforzamento delle competenze e del capitale umano. Tali interventi risultano complementari ed integrati con quelli finalizzati ad incrementare la competitività delle imprese, ad innalzare le capacità di internazionalizzazione del sistema produttivo, anche attraverso l'aumento degli investimenti in ricerca e innovazione.

In particolare, per l'attuazione delle strategie di intervento, l'Ente si propone anche una più efficace cooperazione tra gli organismi pubblici e privati volta a potenziare gli strumenti di partenariato pubblico-privato in grado di promuovere soluzioni di finanziamento innovative e in

grado di agevolare la realizzazione di progetti pubblici, ovvero di infrastrutture e missioni di interesse pubblico, di migliorare la condivisione dei rischi e ridurre le spese per le infrastrutture normalmente sostenute completamente dal settore pubblico, promuovere strumenti finanziari innovativi a sostegno degli investimenti delle PMI, favorire lo sviluppo sostenibile, l'innovazione e la ricerca grazie all'ampliamento della concorrenza ed al coinvolgimento delle imprese private.
Tra gli obiettivi si reputa indispensabile anche la promozione di azioni specifiche sul versante del rafforzamento della capacità amministrativa; di politiche per il turismo; l'elaborazione di progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale delle aree interne, puntando, se del caso, anche su filiere produttive locali e di azioni in materia di cultura, beni culturali e creatività.
L'Ente ha ritenuto di elaborare la strategia del programma operativo FESR-FSE in continuità con le azioni poste in essere nell'ambito della programmazione 2007-2013 ed in complementarietà con gli obiettivi nazionali sottolineando, nella documentazione allegata alla citata deliberazione di Giunta regionale n. 1735/2015, che gli investimenti già realizzati hanno consentito di avviare un processo di trasformazione delle condizioni sociali ed economiche della Regione che, sebbene ancora inclusa tra quelle meno sviluppate, si distingue positivamente per capacità e dinamismo imprenditoriale, per dotazione di infrastrutture per la connettività interna ed esterna e per i servizi alle persone alle comunità, per la ricettività turistica e per l'innovazione tecnologica.
La novità più significativa dell'attività programmatoria nel settore dei finanziamenti europei, deve, ad avviso della Sezione, individuarsi nella prevista verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi.
Notevole rilevanza è destinato ad assumere anche il nuovo Protocollo d'intesa sottoscritto con il partenariato economico e sociale a giugno 2014 e con il quale l'Ente si propone la concentrazione degli obiettivi e delle risorse, la definizione di tempi certi per la realizzazione delle opere, l'incremento dei livelli di efficacia della spesa pubblica e la maggiore integrazione tra fondi (FESR, FSE, FEASR). Si prevedono forma di partenariato anche con le istituzioni locali per i progetti co-finanziati dai fondi strutturali a livello locale.
Inoltre, l'Ente, al dichiarato fine di consentire il tempestivo avvio della programmazione 2014-2020, si è avvalso della possibilità prevista dall'art. 65 del Regolamento UE n. 1303/2013, di avviare operazioni anche prima dell'approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza seguendo i criteri adottati nella programmazione comunitaria 2007-2013.
Risultano, quindi, avviati tra la fine dell'esercizio 2014 e nel periodo antecedente al 13/08/2015 data di approvazione del POR Puglia FESR-FSE da parte della Commissione UE, molteplici bandi ed iniziative soprattutto in materia di interventi di supporto alla nascita di nuove imprese,

interventi di sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione e dell'industrializzazione dei risultati della ricerca, interventi per la riqualificazione di edifici scolastici, interventi per il rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo ed interventi per laboratori e per l'infrastruttura tecnologica.

2.2 Gli assi prioritari del programma operativo FESR-FSE 2014-2020

Con l'approvazione del programma operativo FESR-FSE 2014-2020, la Regione ha, quindi, definito i seguenti 13 assi prioritari che contengono le priorità di investimento, gli obiettivi tematici e gli obiettivi specifici e sono suddivisi in azioni: Asse I - Ricerca, Sviluppo tecnologico ed innovazione; Asse II - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; Asse III - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese; Asse IV - Energia sostenibile e qualità della vita; Asse V- Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione gestione dei rischi; Asse VI - Tutela dell'ambiente e promozione delle risorse naturali; Asse VII- Sistemi di trasporto ed infrastrutture di rete; Asse VIII - Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; Asse IX - Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà ed ogni forma di discriminazione; Asse X - Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; Asse XI - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate ed un'amministrazione pubblica efficiente; Asse XII – Sviluppo urbano sostenibile; Asse XIII – Assistenza tecnica al fine di migliorare l'efficienza, efficacia e la qualità degli interventi finanziati, nonché la verifica e il controllo degli stessi.

La deliberazione di Giunta regionale n. 1735/2015 specifica che i criteri di selezione delle operazioni devono consentire la selezione ed il finanziamento di progetti caratterizzati da un elevato grado di coerenza rispetto agli obiettivi specifici ed ai risultati attesi dell'Asse e dovranno inoltre essere trasparenti, non discriminatori, facilmente applicabili e verificabili nella loro capacità di orientare le scelte al finanziamento degli interventi migliori per qualità e per capacità di conseguire risultati.

I predetti criteri di selezione saranno articolati in: criteri di ammissibilità formale, ovvero di possesso dei requisiti formali di ammissione alla fase di istruttoria; criteri di ammissibilità sostanziale con riferimento a requisiti delle operazioni strettamente collegati alla strategia ed ai

contenuti del programma ed alle specifiche azioni di riferimento, nonché volti a verificare la coerenza con la programmazione regionale, con la normativa nazionale e comunitaria di settore e criteri di valutazione tecnica delle operazioni tali da garantire un contributo significativo ai risultati attesi dell'Asse.

Nella selezione delle operazioni sarà garantito il rispetto delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici, del regolamento comunitario in materia di aiuti di stato e della nuova disciplina in materia di aiuti di stato per ricerca e innovazione.

2.3 La dotazione finanziaria del programma operativo FESR-FSE 2014-2020

Dall'esame della citata deliberazione di Giunta regionale n. 1735/2015 emerge che la dotazione finanziaria totale del POR Puglia 2014-2020 è pari a €. 7.120.958.992, di cui il 50% di cofinanziamento comunitario pari a €. 3.560.479.496, ed il 50% di cofinanziamento nazionale.

La predetta dotazione è così ripartita tra i due fondi:

- dotazione totale del FESR pari a €. 5.576.140.094, di cui il 50% di quota UE, pari a €. 2.788.070.047;
- dotazione totale del FSE pari a €. 1.544.818.898, di cui il 50% di quota UE pari a €. 772.409.449.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 737 del 13/04/2015 è stata apportata la variazione al bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 relativa all'accertamento delle maggiori entrate sul bilancio regionale derivanti dall'avvio del programma operativo 2014-2020 per un importo pari alla corrispondente quota di cofinanziamento regionale che ammonta a €. 141.891.124,73.

Si rammenta, infatti, che l'art. 14 della L. R. di bilancio 2015 n. 53/2014 prevede espressamente che la Giunta regionale, fermo restando le autonome facoltà e poteri previsti dall'articolo 42 della L. R. di contabilità n. 28/2001, è autorizzata, per l'esercizio finanziario 2015, a disporre, con proprio atto, le variazioni occorrenti per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici da parte dello Stato e della Unione Europea (UE).

Con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 2131 del 30/11/2015, è stato, quindi, disposto l'avvio delle seguenti azioni: azione 3.4 "Interventi di sostegno alle imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo" nell'ambito dell'Asse III "Competitività delle piccole e medie imprese" per €. 6.000.000,00; Azione 6.4 "Interventi per il mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici" nell'ambito dell'Asse VI "Tutela dell'ambiente e promozione delle

risorse naturali e culturali" per €. 8.000.000,00; Azione 13.1 "Assistenza Tecnica" nell'ambito dell'Asse XIII "Assistenza Tecnica" per €. 59.403.442,11.

La deliberazione di Giunta in esame precisa che, sulla base del punto 3.12 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'Allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, le entrate UE vengono accertate mediante variazione in aumento dell'accertamento sul bilancio pluriennale 2015-2017 e che il POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, approvato con Decisione della Commissione UE del 13/08/2015, costituisce titolo giuridico che supporta il credito oggetto della richiesta di accertamento contabile.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1134 del 26/05/2015 è stato, inoltre, adottato il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) della Regione Puglia ed individuato nel Presidente della Regione Puglia il responsabile politico del piano e nel Direttore dell'Area Politiche per lo Sviluppo economico, il lavoro e l'Innovazione il responsabile del piano.

Infatti, la Commissione Europea indica nei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA) gli strumenti per attuare la strategia di miglioramento amministrativo, organizzativo e tecnico per aumentare l'efficacia nella attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali, definendone i principali caratteri e contenuti. Tali piani devono accompagnare i programmi operativi della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 già in sede di loro formale presentazione e invio alla Commissione Europea.

2.4 Il programma di sviluppo rurale

Dall'esame della deliberazione di Giunta regionale n. 145 del 23/02/2016 emerge che l'attuazione del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Puglia per il periodo di programmazione 2007-2013 si è concluso il 31 dicembre 2015 con il raggiungimento degli obiettivi finanziari previsti per la chiusura del programma poiché la Regione è risultata la prima per spesa autorizzata al 31 dicembre 2015 per un importo complessivo di €. 926.109.759,00 pari al 99,90% delle risorse finanziarie europee che assommavano a €. 927.827.000,00.

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 2424 del 30/12/2015 si è preso atto della decisione di esecuzione della Commissione UE n. 8412 del 24/11/2015 di approvazione del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Puglia per il periodo di programmazione 2014-2020.

Il Programma di Sviluppo Rurale della Puglia 2014-2020 risponde alle seguenti priorità: priorità n. 1: trasferimento di conoscenze ed innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali;

priorità n. 2: competitività del settore agricolo e gestione sostenibile delle foreste; priorità n. 3 organizzazione della filiera agroalimentare, compresi la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione del rischi nel settore agricolo; priorità n. 4: preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura ed alle foreste; priorità n. 5: efficienza nell'uso delle risorse e clima e priorità n. 6: inclusione sociale e sviluppo locale nelle zone rurali.

La dotazione finanziaria totale del PSR Puglia 2014-2020 è pari a €. 1.637.880.991,74, di cui il 60,50% di cofinanziamento comunitario ed il 39,50% di cofinanziamento nazionale così distinto: 27,65% Stato e 11,85% Regione.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 3 del 21/01/2016, è stato istituito, infine, il Comitato di Sorveglianza del PSR 2014-2020 della Regione Puglia.

L'Autorità di Gestione del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, con determinazione n. 50 del 1° aprile 2016, ha emanato il primo bando in materia di agricoltura biologica, nell'ambito della misura 11, sottomisura 11.1, tesa a favorire la conversione al metodo di produzione biologico delle superfici coltivate con il metodo di agricoltura convenzionale o integrata e sottomisura 11.2 diretta alla prosecuzione delle pratiche di agricoltura biologica sulle superfici già coltivate con tali metodi.

Dalla relazione dell'Assessore al Bilancio alla legge regionale di approvazione del bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018 emerge, inoltre, che, nel programma di sviluppo rurale 2014-2020, grande importanza è rivolta alla olivicoltura ed in particolare a quella salentina per effetto della misura 5.1 recante investimenti finalizzati alla prevenzione della diffusione del patogeno da quarantena xylella fastidiosa su olivo.

Deve, al riguardo, aggiungersi che la Regione, con legge dell'11/04/2016 n. 7, ha modificato la L. R. dell'8/10/2014 n. 41 ed ha stabilito che in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione rurale, al fine di garantire la continuità dell'uso agricolo, i terreni interessati da infezione a causa della xylella fastidiosa o complesso disseccamento rapido dell'olivo e per questo interessati da espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, non possono cambiare per i successivi sette anni la tipizzazione urbanistica vigente al momento dell'espianto, abbattimento o spostamento di alberi di olivo, né essere interessati dal rilascio di permessi di costruire in contrasto con la precedente destinazione urbanistica.

Tale normativa è stata, tuttavia, recentemente impugnata con deliberazione del 10/06/2016 del Consiglio dei Ministri che ha ritenuto possa porre un ostacolo alla realizzazione di infrastrutture localizzate nelle aree interessate dall'infezione di xylella fastidiosa laddove oleodotti o gasdotti,

elettrodotti, acquedotti non costituiscano opere pubbliche ed in particolare, non siano finalizzate "alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente", ma siano opere private di interesse pubblico in quanto in capo a soggetti diversi dallo Stato.

Il Governo ha, pertanto, ravvisato profili di incostituzionalità per violazione dell'articolo 3 Costituzione, allorché la deroga sia concessa solo ad opere pubbliche; per violazione degli articoli 41, 42 e 43, Cost, ovvero dei principi che tutelano la libera iniziativa economica e la proprietà privata, in contrasto con i principi comunitari in materia di libera circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli art. 43 e 49 del Trattato U.E. e quindi dell'articolo 117, primo comma della Costituzione, nonché in violazione dell' articolo 117, terzo comma Cost., con riferimento alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

2.5 Lo stato di attuazione dei programmi operativi 2007-2013

Il Programma Operativo FESR della Regione Puglia per il ciclo di programmazione 2007-2013 è stato approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 146 del 12/02/2008, a seguito della Decisione della Commissione Europea n. C/2007/5726.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 465 del 17/03/2015, si è preso atto della Decisione della Commissione Europea C(2014) 9373 del 4/12/2014 recante modifiche alla predetta Decisione UE C(2007)5726 che adottava il Programma Operativo Puglia 2007-2013 aggiornato coerentemente agli orientamenti strategici comunitari secondo le seguenti tre linee guida: rendere più attraenti gli stati membri salvaguardando le ricchezze ambientali; promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo del lavoro e creare nuovi e migliori posti di lavoro.

L'esecuzione degli assi prioritari definiti dal POR FESR Puglia 2007-2013 ha comportato, in particolare per l'Asse 8, linea di intervento 8.2, relativa alle azioni di assistenza tecnica a supporto dell'attuazione del programma, l'istituzione di nuovi capitoli di spesa avvenuta con deliberazione della Giunta regionale n. 784 del 17/04/2015.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1393 del 12/06/2015, sono state effettuate le dovute regolarizzazione contabili in seguito all'emissione di reversali d'incasso imputate al capitolo di entrata n. 6153300 denominato: "Somme riscosse in conto sospeso in attesa di definitiva imputazione".

Al riguardo, si rammenta che, in via generale, questa Sezione, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014, in presenza di notevoli importi inerenti la

sistemazione contabile di "somme riscosse in conto sospeso in attesa di definitiva imputazione" e pur dando atto dell'indubbia attività autocorrettiva intrapresa dalla Regione rispetto al 2013, aveva ribadito che l'art. 7, lett. b) del D. Lgs. n. 23/06/2011 n. 118, vieta categoricamente la prassi di imputare provvisoriamente partite contabili nei servizi conto terzi.

Con nota del 19 giugno 2015, la Regione aveva chiarito che si trattava di somme aventi vincolo di destinazione la cui imputazione contabile può essere definita solo a seguito di comunicazione o deliberazione dei Servizi competenti o della Giunta regionale.

Deve, inoltre, rilevarsi che trattandosi di fondi con destinazione di vincolo, la Giunta regionale ha provveduto alla variazione amministrativa del bilancio di previsione 2015 in termini di competenza e di cassa, ai sensi dell'art. 42, comma 1, della L. R. n. 28/2001 e dell'art. 14, comma 1, della L. R. di bilancio 2015, mediante iscrizione ai rispettivi capitoli di parte entrata e di parte spesa della complessiva somma di €. 2.235.920,30.

Dalla relazione dell'Assessore al Bilancio, allegata alla L. R. di bilancio 2016 del 15/02/2016 n. 2, emerge che la certificazione di dicembre 2015 "registra un livello di spesa superiore allo stanziamento complessivo del programma" poiché, a fronte di una dotazione finanziaria di €. 3.851.502.909,00 a dicembre 2015 i pagamenti pubblici certificati ammontano a €. 3.966.840.601,00 con un incremento di spesa di oltre 800 milioni di euro rispetto all'anno precedente.

La relazione aggiunge che nel corso del 2016 proseguirà l'attività di rendicontazione degli ulteriori pagamenti ed i risultati dell'attività di chiusura del programma confluiranno nel rapporto finale di esecuzione da presentare alla Commissione europea entro il 31 marzo 2017.

Relativamente allo stato di attuazione del Programma FSE 2007-2013, la predetta relazione assessorile precisa che: l'annualità 2015 è stata caratterizzata, come le annualità precedenti, da un impegno particolarmente intenso per dare attuazione agli interventi legati all'accelerazione della spesa dei programmi operativi cofinanziati da porre in essere sino al termine del periodo di programmazione, in attuazione della Delibera CIPE n. 1/2011 ed in coerenza con il piano d'azione per la coesione.

La relazione prende atto, quindi, che il Programma FSE 2007-2013, nel corso del 2015, ha raggiunto gli obiettivi previsti in relazione ai target nazionali ed alla chiusura dell'esercizio 2015 si registra una capacità di impegno pari al 106,38%, un'efficienza realizzativa pari al 100,03% per un valore pari a €. 1.196.305.346,56 ed una capacità di certificazione pari a circa l'87,91%.

3 L'AVVIO DEL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE CONTABILE

3.1 L'operazione di riaccertamento straordinario dei residui

Il D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, come integrato e modificato dal D. Lgs. 10/08/2014 n. 126, detta una nuova normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi ed impone alle amministrazioni pubbliche di conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 al predetto decreto ed ai seguenti principi contabili applicati, che costituiscono parte integrante del citato decreto: principio della programmazione (allegato n. 4/1); principio della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2); principio della contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3); principio del bilancio consolidato (allegato n. 4/4).

L'applicazione dei predetti principi, vigenti dal 1° gennaio 2015, deve garantire il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili.

Ai fini del passaggio al nuovo sistema di armonizzazione contabile, il legislatore ha disciplinato delle apposite operazioni contabili che gli enti sono tenuti ad adottare.

Primaria rilevanza viene, quindi, ad assumere l'art. 3, comma 7, del citato D. Lgs. n. 118/2011, così come integralmente sostituito dal D. Lgs. n. 126/2014 che prevede che le amministrazioni pubbliche, al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria, devono provvedere con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, contestualmente all'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2014, al riaccertamento straordinario dei residui, consistente: a) nella cancellazione di tutti i residui attivi e passivi cui non corrispondono obbligazioni giuridiche perfezionale al 1° gennaio 2015; b) nella conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio dell'esercizio 2015, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a), se positiva, e nella rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui; c) nella variazione del bilancio di previsione annuale 2015 autorizzatorio, del bilancio pluriennale 2015-2017 autorizzatorio e del bilancio di previsione

finanziario 2015-2017 predisposto con funzione conoscitiva; d) nella reimputazione delle entrate e delle spese cancellate a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile; e) nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato al fondo crediti di dubbia esigibilità.

L'operazione di riaccertamento straordinario dei residui deve essere oggetto di un unico atto deliberativo: al termine del riaccertamento straordinario dei residui non devono essere conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate e esigibili.

Per effetto dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, può, quindi, verificarsi, in via eccezionale e straordinaria, che il risultato di amministrazione, al 1° gennaio 2015, sia divergente rispetto a quello risultante dal rendiconto approvato dell'esercizio 2014 ed elaborato sulla base della previgente normativa contabile.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR del 17/02/2015, ha chiarito che il rendiconto dell'esercizio 2014 deve subire, alla data del 1° gennaio 2015, una rivisitazione complessiva e che: "un corretto riaccertamento straordinario dei residui – dal lato sia delle entrate che delle spese – e l'istituzione di un "idoneo" fondo crediti di dubbia esigibilità, costituiscono strumenti basilari per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (in tal senso, C. cost., sentenza n. 88 del 2014)".

Con deliberazione della Giunta Regionale del 6/08/2015 n. 1586, l'Ente provvedeva ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto per l'esercizio 2014, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del citato D. Lgs. n. 118/2011.

Infatti, con la predetta deliberazione, si prendeva atto che i dirigenti dei Servizi titolari delle U.P.B. di entrata e di spesa e del Servizio Bilancio e Ragioneria avevano proceduto al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, in base alla verifica sulla consistenza e l'esigibilità dei residui secondo i nuovi principi contabili applicati ed avevano rilevato sia i residui da eliminare definitivamente, in quanto non corrispondenti ad obbligazioni giuridiche perfezionate, sia i residui da eliminare e reimputare agli esercizi successivi rispetto al 2014 nei quali l'esigibilità avrà scadenza.

Conseguentemente, la Giunta regionale deliberava di approvare, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni ed integrazioni, le risultanze del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2014 ed in particolare disponeva:

1. l'eliminazione definitiva dei residui attivi e passivi a cui non corrispondevano obbligazioni perfezionate, nonché l'eliminazione dei residui attivi e passivi cui non corrispondevano obbligazioni esigibili alla data del 1° gennaio 2015 destinati ad essere reimputati agli esercizi successivi con l'individuazione delle relative scadenze;
2. la determinazione del fondo pluriennale vincolato al 1° gennaio 2015 da iscrivere nell'entrata dell'esercizio 2015 del bilancio di previsione 2015-2017, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi reimputati pari a €. 365.353.183,64;
3. di rideterminare il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, in considerazione dell'importo riaccertato dei residui attivi e passivi e dell'importo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) alla stessa data, in €. 2.629.353.945,65;
4. di accantonare al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE), calcolato secondo i criteri indicati al punto 3.3 del principio applicato concernente la contabilità finanziaria, la somma di €. 42.177,93;
5. di approvare la variazione degli stanziamenti del bilancio di previsione 2015-2017, al fine di consentire l'adeguamento degli stanziamenti alle operazioni di riaccertamento di cui al comma 7 dell'art. 3 del D. Lgs. n. 118/2011;
6. di provvedere al riaccertamento ed al reimpegno delle entrate e delle spese eliminate in quanto non esigibili al 1° gennaio 2015 agli esercizi finanziari indicati in sede di riaccertamento straordinario dei medesimi residui;
7. di dare atto altresì che, ad esecutività della deliberazione, le strutture regionali competenti avrebbero provveduto agli adempimenti previsti dagli articoli 53 e 56 del citato D. Lgs. n. 118/2011;
8. di trasmettere la deliberazione al Consiglio Regionale, così come indicato dall'art. 3 comma 8 ed al punto 9.3 dell'Allegato 4. 2 del D. Lgs. n. 118/2011.

Con la successiva deliberazione di Giunta regionale dell'8/10/2015 n. 1739, la Regione rilevava dall'esame dei dati elaborati dalla procedura *software* del programma di contabilità rispetto alla stessa tabella presente sul sito Arconet del MEF una discordanza nel calcolo dell'allegato "Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui" dovuta all'indicazione del fondo pluriennale.

Pertanto, con la su richiamata D.G.R. n. 1739/2015, l'Ente procedeva alla riapprovazione degli allegati alla D.G.R. n. 1586/2015 inerenti il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui e pertanto deliberava di

rideterminare il fondo pluriennale vincolato al 1° gennaio 2015 da iscrivere nell'entrata del bilancio di previsione 2015-2017, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, in un valore pari rispettivamente ad euro zero e ad €. 365.567.851.05; di riapprovare le variazioni degli stanziamenti del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017; di riapprovare, conseguentemente, gli allegati alla deliberazione n. 1586/2015 riguardanti il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui e la variazione al bilancio di previsione 2015/2017 per l'adeguamento degli stanziamenti alle operazioni di riaccertamento e di ritrasmettere al Consiglio Regionale le risultanze emergenti dalla nuova deliberazione.

Con nota, pervenuta alla Sezione in data 25/11/2015, l'Ente confermava che l'importo del fondo pluriennale vincolato assommava, quindi, a €. 365.567.851,05.

La tabella successiva è stata elaborata sulla base delle risultanze contenute negli allegati alle su richiamate deliberazioni di Giunta regionale n. 1586/2015 e n. 1739/2015, redatti ai sensi dell'art. 3, comma 8, del D. Lgs. n. 118/2011 che prevede espressamente che, alla delibera di Giunta, siano acclusi i prospetti riguardanti la rideterminazione del fondo pluriennale vincolato e del risultato di amministrazione, secondo lo schema di cui agli allegati n. 5/1 e n. 5/2 al D. Lgs. n. 118/2011.

Il prospetto pone a raffronto la nuova determinazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato determinato al 31 dicembre 2014 all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui ed evidenzia che la differenza tra i risultati di amministrazione determinati nelle predette deliberazioni di Giunta è determinata esclusivamente dalla diversa composizione del fondo pluriennale vincolato calcolato per un importo pari a €. 365.353.183,64 nella delibera di Giunta regionale n. 1586/2015 e per la somma di €. 365.567.851.05 nella successiva delibera n. 1739/2015.

La tabella evidenzia, inoltre, che, nonostante la cancellazione definitiva di residui attivi per il notevole importo di €. 2.216.526.361,89, il risultato iniziale di amministrazione, al 1° gennaio dell'esercizio 2015, risultava positivo per €. 2.629.353.945,65, se pure aveva subito una riduzione rispetto a quello finale dell'esercizio 2014 pari a €. 4.845.880.307,54.

Tabella 3.1 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dopo il riaccertamento straordinario dei residui

DESCRIZIONE VOCI		D.G.R. N.1586/2015	D.G.R. N.1739/2015
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2014 DETERMINATO NEL RENDICONTO 2014 (a)		4.845.880.307,54	4.845.880.307,54
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (b)	(-)	2.216.526.361,89	2.216.526.361,89
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (c) (1)	(+)	0,00	0,00
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (d)	(-)	3.260.699.073,21	3.260.699.073,21
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (e)	(+)	3.626.052.256,85	3.626.052.256,85
RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (f) (7)	(+)	0,00	0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO g)=(e)-(d)+(f) (2)	(-)	365.353.183,64	365.567.851,05
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI (h)=(a)-(b)+(c)-(d)+(e)+(f)-(g)		2.629.353.945,65	2.629.139.278,24

Fonte: Rielaborazione dati forniti dalla Regione con le note n. 3777 del 15 ottobre 2015 e la D.G.R. n.2051 del 23 novembre 2015
(Valori al centesimo di euro)

1) Non comprende i residui passivi definitivamente cancellati cui corrispondono procedure di affidamento attivate ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, per i quali è stato iscritto il fondo pluriennale vincolato.

2) Corrisponde alla somma del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e del fondo pluriennale vincolato in conto capitale determinato dall'allegato concernente il fondo pluriennale vincolato (riga n. 3). Tale importo è iscritto in entrata del bilancio di previsione 2015 - 2017, relativo all'esercizio 2015.

7) Comprende anche le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento, nei casi in cui, nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria n. 5.4 , è consentita la costituzione del fondo pluriennale vincolato in assenza di obbligazioni giuridicamente costituite esigibili negli esercizi successivi.

Deve osservarsi, inoltre, che come chiarito dal D. M. 2 aprile 2015, il disavanzo effettivo determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui (cosiddetto "maggior disavanzo") gode della modalità di recupero privilegiata indicata dall'art. 3, comma 16, del D. Lgs. n. 118/2011 (massimo trent'anni), mentre, quello determinato a seguito del riaccertamento ordinario dei residui propedeutico alla determinazione del risultato di amministrazione finale

2014, segue la regola fissata dall'art. 42, comma 12, del D. Lgs. n. 118/2011 ai sensi del quale l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto deve essere applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale

3.2 La rideterminazione della parte accantonata del risultato di amministrazione e le anticipazioni di liquidità

La composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, definito nell'ambito del su descritto processo di riaccertamento straordinario dei residui, è stata modificata per effetto della successiva deliberazione della Giunta regionale n. 2051 del 23/11/2015 che, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lett. b) del D. L. 13/11/2015 n. 179, ha rideterminato tale risultato di amministrazione accantonando una quota al fondo anticipazioni di liquidità per un importo pari alle anticipazioni acquisite negli esercizi 2013 e 2014, al netto delle quote già rimborsate.

Si rammenta, infatti, che l'art. 3, comma 1, del D. L. 8/04/2013, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla L. 6/06/2013, n. 64 consentiva la concessione di anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale", al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale in relazione: a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto sull'armonizzazione contabile; b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle Regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come

risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "crediti verso regione per ripiano perdite" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive Regioni dei modelli SP.

La su riportata normativa si inquadrava nell'ambito delle disposizioni finalizzate a ridurre il ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni mediante il ricorso ad anticipazioni di liquidità finalizzate a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate, oltre agli ammortamenti non sterilizzati ed ai crediti vantati dagli enti del Servizio sanitario nazionale, mediante la previsione di una restituzione rateale sino ad un massimo di 30 anni; mediante il ricorso a tali anticipazioni si assiste alla mera sostituzione dei soggetti creditori dell'Ente (il MEF in luogo degli originari creditori).

Secondo l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2014/QMIG dell'11 luglio 2014 dalla riconosciuta natura di anticipazione delle somme erogate ai sensi degli artt. 2 e 3 del D. L. n. 35/2013 appare evidente che il legislatore ha voluto escludere che esse potessero concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi sulla capacità di spesa; l'anticipazione di liquidità non può, quindi, comportare il finanziamento di una nuova spesa.

In sede di referto al Parlamento sull'andamento della finanza degli enti territoriali per l'esercizio 2013, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG del 18/12/2014, ha aggiunto che dette anticipazioni costituiscono una *species* particolare delle anticipazioni di cassa.

Con la ulteriore deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/QMIG, resa al fine di accertare la corretta contabilizzazione, alla luce delle regole dell'armonizzazione contabile, dell'anticipazione di liquidità, con particolare riferimento alla sterilizzazione dei suoi effetti sul risultato di amministrazione, la Sezione delle Autonomie ha ulteriormente ribadito che: "*nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio*".

Questa Sezione, con deliberazione n. 217/PRSP/2014 inerente il bilancio di previsione regionale dell'esercizio 2014, accertava che la contabilizzazione dell'operazione era avvenuta alla stregua di un mutuo e rilevava la mancata predisposizione e conseguente allocazione contabile in bilancio di

un'idonea copertura finanziaria conseguente all'ottenimento delle predette anticipazioni di liquidità.

Nella relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014 n. 136/2015/PARI del 3/07/2015, la Sezione aggiungeva che vincolare in bilancio un importo pari alle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità aveva lo scopo di: "*prevedere una forma di neutralizzazione in uscita a fronte dell'iscrizione solo in entrata dell'anticipazione di liquidità, tanto al fine di evitare un ampliamento della capacità di spesa*".

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 181/2015 depositata in data 23/07/2015, nel dichiarare costituzionalmente illegittime le leggi regionali del Piemonte recanti la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, ha chiarito che gli articoli 2 e 3 del citato D. L. n. 35/2013 prevedono speciali prescrizioni per le Regioni sia per i debiti contratti direttamente che per quelli maturati nell'ambito del Servizio sanitario nazionale ed ha rilevato che effettivamente si individuano alcune anfibologie per quel che concerne le anticipazioni nel settore sanitario, ma "*se alcune aporie semantiche possono suscitare qualche perplessità circa la tecnica legislativa impiegata, non v'è dubbio che utilizzare detti profili di ambiguità per qualificare il finanziamento in esame come vero e proprio mutuo, anziché mera anticipazione di liquidità, porterebbe inevitabilmente a concludere che anche le norme interposte sarebbero contrarie a Costituzione, in quanto palesemente in contrasto con la prescrizione dell'art. 119, sesto comma, Cost., il cui rispetto, al contrario, era attestato in sede di lavori preparatori della legge di conversione del d.l. n. 35 del 2013*".

Pertanto, la Consulta ha ritenuto che, secondo un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali, deve concludersi che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie e che la loro *ratio* è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti con la competenza.

L'art. 1 del D. L. 13/11/2015 n. 179 disciplinava il regime contabile da applicare alle predette anticipazioni di liquidità ed in particolare, al comma 1, lett. a), prevedeva la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità mediante l'iscrizione, nel titolo di spesa inerente il rimborso prestiti, di un fondo di ammontare pari alle predette anticipazioni non impegnabile e pagabile e destinato a confluire nelle quote accantonate del risultato di amministrazione.

Secondo il dettato del comma 7 dell'art. 1, le Regioni che, a seguito dell'incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al D. L. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti, non avevano stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo, diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non avevano accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell'organo di revisione economico finanziario, dovevano rideterminare, alla data del 1° gennaio 2015, con

deliberazione della Giunta regionale da trasmettere al Consiglio regionale: a) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2014 definito ai fini del rendiconto 2014, anche se approvato dal Consiglio, riferendolo al 1° gennaio 2015, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se avevano partecipato alla sperimentazione prevista dall'articolo 78 del D. Lgs. n. 118/2011 e non avevano effettuato il riaccertamento straordinario; b) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015 definito nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se non avevano partecipato alla sperimentazione o avevano effettuato il riaccertamento straordinario dei residui.

La norma consentendo una rideterminazione del risultato di amministrazione con deliberazione della Giunta regionale da trasmettere al Consiglio regionale, come peraltro già avvenuto con l'art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011, introduceva, quindi, un'eccezione al principio sancito dall'art. 66 del citato D. Lgs. n. 118/2011 che prevede l'approvazione con legge regionale del rendiconto.

Per l'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo di l'anticipazione di liquidità, si stabiliva che doveva essere ripianato annualmente, a decorrere dall'anno 2016, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente.

Le disposizioni del D. L. n. 179/2015 non convertito in legge sono state trasfuse nella legge di stabilità per l'esercizio 2016 dettata dalla L. 28/12/2015 n. 208 che, all'art. 1, commi 692 e seguenti prevede che le Regioni devono contabilizzare le anticipazioni di liquidità di cui al D. L. 8/04/2013 n. 35 convertito, con modificazioni, dalla L. 6/06/2013 n. 64, secondo le seguenti modalità anche alternative: a) iscrivendo, nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del D. Lgs. n. 118/2011; b) nel rispetto di quanto previsto dal comma 697 che consente di registrare contabilmente le anticipazioni di liquidità riducendo gli stanziamenti di entrata, riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, di un importo pari a quello dell'anticipazione di liquidità.

La Regione Puglia, come già rilevato, si è avvalsa del disposto della lettera a) della norma su richiamata, come emerge dalla tabella successiva che evidenzia, ponendo a raffronto le tre deliberazioni di Giunta n. 1586/2015, n. 1739/2015 e n. 2051/2015, l'incremento della parte accantonata del risultato di amministrazione che passa dall'importo di €. 358.013.127,63 definito dalle precedenti deliberazioni di Giunta all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui all'importo di €. 988.456.807,25 comprendente anche il fondo anticipazioni di liquidità di €. 630.443.679,62 accantonato nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative.

Il totale della parte disponibile risulta, pertanto, negativo per l'importo di €. 506.337.113,041.

Come già rilevato da questa Sezione, con deliberazione n. 242/PRSP/2015, in sede di esame del bilancio di previsione 2015, l'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità è stato correttamente effettuato per la somma complessiva di €. 630.443.679,62 poiché comprende le anticipazioni di liquidità erogate alla Regione Puglia negli esercizi 2013 e 2014 per l'importo complessivo di €. 652.926.000,00, al netto delle quote già rimborsate di €. 22.482.320,38.

Tabella 3.2 - Scomposizione del risultato di amministrazione definitivo dopo il riaccertamento straordinario dei residui

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI -	D.G.R. N.1586/2015	D.G.R. N.1739/2015	D.G.R. N.2051/2015
Parte accantonata (3) (4) (5)			
Fondo residui perenti vincolati	266 068 261,70	266.068 261,70	266.068.261,70
Fondo svalutazione crediti	12 000 000,00	12.000 000,00	12.000 000,00
Fondo svalutazione crediti consorzi di bonifica	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
Fondo copertura rischi su garanzia AQP	28 402 688,00	28.402 688,00	28.402 688,00
Fondo copertura rischi anticipazioni AQP	40.000.000,00	40.000.000,00	40.000.000,00
Fondo copertura rischi anticipazioni Aeroporti di Puglia	10.000 000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
Fondo crediti di dubbia esigibilità (parte corrente)	42 177,93	42 177,93	42 177,93
Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. n. 179 del 13/11/2015)			630 443 679,62
Totale parte accantonata (i)	358.013.127,63	358.013.127,63	988.456.807,25
Parte vincolata			
Risorse vincolate	2 147 019.584,00	2.147.019.584,00	2 147.019.584,00
Totale parte vincolata (l)	2.147.019.584,00	2.147.019.584,00	2.147.019.584,00
Totale parte destinata agli investimenti (m)			
Totale parte disponibile (n)=(h)-(i)-(l)-(m)	124.321.234,02	124.106.566,61	-506.337.113,01
Se (n) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione 2015 (6)			

Fonte: Rielaborazione dati forniti dalla Regione con le note n. 3777 del 15 ottobre 2015 e la D.G.R. n.2051 del 23 novembre 2015
(Valori al centesimo di euro)

3) Non comprende il fondo pluriennale vincolato.

4) Indicare l'importo del fondo crediti di dubbia e difficile esazione determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14 del DPCM 28 dicembre 2011 e del principio applicato della contabilità finanziaria.

5) Solo per le regioni. Indicare il valore % dello stock complessivo dei residui perenti al 31 dicembre 2014.

6) In caso di risultato negativo le regioni iscrivono nel passivo del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 l'importo di cui alla lettera n, al netto dell'ammontare di debito autorizzato non ancora contratto.

La tabella che segue riassume le anticipazioni di liquidità ottenute dalla Regione negli esercizi 2013 e 2014 per l'importo complessivo di €. 652.926.000,00, le restituzioni già avvenute rispettivamente per €. 7.013.186.18 e €. 15.469.134.20 (per un totale di €. 22.482.320.38) nonché la somma residua da restituire pari a €. 630.443.679.62, oggetto dell'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità.

Tabella 3.3 - Anticipazioni di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.L. n. 35/2013

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	(1) ANTICIPAZIONE OTTENUTA	(2) ANTICIPAZIONE RESTITUITA		(3=1-2) ANTICIPAZIONE DA RESTITUIRE
		2014 *	2015	
(A) 2013	185.975.000,00	7.013.186,18	3.792.228,55	**175.169.585,27**
(B) 2013	148.780.000,00	0,00	3.125.219,48	**145.654.780,52**
(C=A+B) 2013	**334.755.000,00**	**7.013.186,18**	**6.917.448,03**	**320.824.365,79**
(D) 2014	318.171.000,00	0,00	8.551.686,17	**309.619.313,83**
(E=C+D) TOTALE AL 2015	**652.926.000,00**	**7.013.186,18**	**15.469.134,20**	**630.443.679,62**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dalla L.R. n. 53/2014 e dalle note n. 1540/2015 e n. 3777/2015
(Valori al centesimo di euro)

*** In realtà la rata restituita, in quota capitale, per la somma di €. 7.013.186.18 è pesata, sulle casse regionali, solo per l'ammontare di €. 3.739.219;74 atteso il contributo statale di €.3.273.966,44 ricevuto per la differenza.**

Deve aggiungersi che, secondo il dettato del comma 693 della legge di stabilità 2016, il fondo anticipazione di liquidità deve essere annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) in caso di disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio di incasso dell'anticipazione, applicando in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, come «Utilizzo fondo anticipazione di liquidità», la quota del fondo, corrispondente all'importo del disavanzo 2014, anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. La medesima quota del fondo è iscritta in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Negli esercizi successivi, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) la quota del fondo eccedente il disavanzo al 31 dicembre 2014 può essere

utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del D. L. 19/06/2015 n. 78 convertito, con modificazioni, dalla L. 6/08/2015 n. 125.

La Sezione delle Autonomie, in sede di audizione in data 22/10/2015, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ha precisato che la norma dettata dal su richiamato art. 2, comma 6, del D. L. n. 78/2015, si presta ad una duplice considerazione: da un lato, presuppone l'esistenza di un accantonamento per sterilizzare gli effetti sul risultato di amministrazione delle anticipazioni di liquidità; dall'altro, si ammette che il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) possa essere alimentato con la stessa quota di avanzo vincolato riferita al debito residuo ex D. L. n. 35/2013.

Si rammenta, al riguardo, che questa Sezione, con la su già richiamata relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto 2014 n. 136/2015/PARI del 3/07/2015, aveva già rilevato che la problematica afferente la corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità ex D. L. n. 35/2013 doveva necessariamente coordinarsi con la normativa dettata dal D. Lgs. n. 118/2011 vigente dal 1° gennaio 2015 e recante il passaggio al nuovo sistema di contabilità nonché con l'evoluzione normativa intervenuta proprio in materia di anticipazioni di liquidità con l'emanazione del D. L. 19/06/2015 n. 78 che confermava, all'art. 2, comma 6, la tesi dell'accantonamento di un fondo nel risultato di amministrazione: tesi oramai pienamente confermata dalle disposizioni della legge di stabilità 2016.

4 IL PAREGGIO DI BILANCIO

4.1 Il quadro normativo in materia di pareggio di bilancio per l'esercizio 2015

Con la legge di stabilità dell'esercizio 2015 (L. 23/12/2014 n. 190), è stato completamente ridisegnato il quadro normativo attraverso cui le Regioni devono contribuire agli obiettivi di finanza pubblica del paese Italia.

Infatti, l'art. 1, comma 460, della legge n. 190/2014, dispone l'abrogazione, a decorrere dall'esercizio 2015 e successivi, di tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno che avevano regolamentato fino all'esercizio 2014 gli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, ferma restando l'applicazione delle sanzioni, nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nel 2014 da porre in essere nell'esercizio 2015.

Pertanto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Regioni a statuto ordinario concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 460 a 483 della citata L. n. 190/2014 che costituiscono princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Conseguentemente, come disciplinato dal comma 463 dello stesso articolo di legge, a decorrere dall'anno 2015 in sede di rendiconto e dal 2016 anche in fase previsionale, ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le Regioni a statuto ordinario sono chiamate obbligatoriamente a conseguire:

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, come definito dall'articolo 40, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione ed il rimborso anticipato dei prestiti. Inoltre, sempre per l'esercizio 2015, le Regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione devono conseguire l'equilibrio di parte corrente come differenza tra

le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento, con l'esclusione dei rimborsi anticipati.

Va aggiunto, che, per effetto delle norme sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, in vigore dal 1° gennaio 2015, per entrate finali si intendono quelle ascrivibili ai titoli I, II, III, IV e V del nuovo schema di bilancio previsto dal D. Lgs. n. 118/2011 e per le spese finali si fa riferimento a quelle allocate ai titoli I, II e III del medesimo schema di bilancio.

In realtà, nel solo esercizio 2015 e per le Regioni, come la Puglia, che non hanno partecipato alle fasi di sperimentazione previste dallo stesso decreto legislativo n. 118, le entrate finali possono continuare a fare riferimento ai titoli I, II, III e IV del bilancio, mentre le spese finali a quelle individuate ai titoli I e II, dei precedenti schemi di bilancio adottati, con funzione autorizzatoria e di rendicontazione, nel medesimo esercizio.

In sostanza, alle Regioni non è più richiesto il conseguimento di obblighi finanziari in termini di rispetto di tetti di spesa, come in precedenza veniva assicurato dalla normativa sul patto di stabilità interno sia in termini di competenza finanziaria pura, che in termini di competenza finanziaria "eurocompatibile" [2], ma viene richiesto un controllo più flessibile in termini di saldi finanziari, sia di cassa che di competenza, anticipando, in parte, il pareggio di bilancio costituzionalizzato, nel rispetto della normativa disposta dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 di prossima applicazione.

Tale innovazione appare sicuramente più in linea, rispetto al passato, con l'obiettivo di rispettare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, pur nell'ambito del disegno complessivo di controllo della spesa pubblica che non può non essere di diretta pertinenza dello Stato centrale.

Ai fini dei saldi sopra descritti, rilevano:

a) in termini di cassa, l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate contabilmente al medesimo esercizio;

b) in termini di competenza, gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità;

c) in termini di competenza, il saldo tra il fondo pluriennale di entrata e di spesa, escluso l'esercizio 2015, per il quale si fa riferimento al comma 465;

d) in termini di cassa, il saldo tra il fondo di cassa della gestione sanitaria accentrata al 1° gennaio ed il medesimo fondo di cassa al 31 dicembre.

---

[2] Si richiama, al riguardo, la relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia dell'esercizio 2014 emesso con deliberazione n. 136/PARI/2015 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti del 3 luglio 2015.

Costituisce, quindi, un importante innovazione l'inclusione, ai fini della rilevanza dei saldi finanziari, delle voci relative alla gestione sanitaria finora escluse dalla precedente normativa sul patto di stabilità.

Va pur detto che la costruzione dei saldi non è rimessa alla libera interpretazione degli enti territoriali, ma è comunque disciplinata dalla stessa legge e dai decreti ministeriali attuativi che, di volta in volta, ancorché in accordo con le Regioni attraverso le intese raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, agevolano o restringono gli obiettivi da raggiungere.

Infatti, l'art. 1, comma 465, della legge di stabilità 2015, precisa che per l'anno 2015, rilevano, nel limite complessivo di 1.720 milioni di euro:

1) ai fini degli equilibri di cassa, gli utilizzi del fondo di cassa al 1° gennaio 2015 tenendo anche conto delle entrate rivenienti dall'applicazione dell'articolo 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625;

2) ai fini degli equilibri di competenza, gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015;

3) ai fini degli equilibri di competenza, il saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa;

4) ai fini degli equilibri di competenza, gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le reiscrizioni dei residui perenti;

5) ai fini degli equilibri di cassa, gli incassi per accensione di prestiti riguardanti i debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti.

La norma aggiunge che l'importo complessivo delle voci rilevanti ai fini degli equilibri doveva essere determinato, entro il 31 gennaio 2015, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti del fondo di cassa al 1° gennaio 2015, della quota vincolata del risultato di amministrazione e della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per i residui perenti di ciascuna Regione e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, oppure, in caso di mancata deliberazione della Conferenza permanente di tale decreto, sarebbe stato comunque emanato entro il 28 febbraio 2015.

Secondo il disposto del comma 474 della L. n. 190/2014, in caso di mancato conseguimento del pareggio per uno dei saldi di finanza pubblica su indicati, la Regione inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, un terzo

dell'importo corrispondente al maggiore degli scostamenti registrati dai saldi di cui al comma 463 rispetto all'obiettivo del pareggio e, nei due esercizi successivi, entro il 31 gennaio di ciascun anno, i restanti due terzi equiripartiti. In caso di mancato versamento si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte della Regione, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non è acquisita. Nel caso in cui lo scostamento registrato nell'esercizio 2015 dall'obiettivo di cassa di cui al comma 463, lettera b), rispetto all'obiettivo del pareggio, risulti maggiore dello scostamento registrato dagli altri saldi, il versamento di cui al primo periodo è effettuato solo nel 2016, fino a un importo pari al 3 per cento degli impegni correnti registrati nell'ultimo consuntivo disponibile;

b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati di apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del pareggio di bilancio per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;

d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della disposizione della presente lettera;

e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del presidente e dei componenti della giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2014. Tale riduzione è applicata ai soggetti in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione delle regole di finanza pubblica applicabili agli enti regionali.

4.2 Il pareggio di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio 2015

L'intesa raggiunta tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 26 febbraio 2015 e recepito con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30 giugno 2015, pubblicato in data 15 luglio 2015 nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 162, ha determinato la ripartizione tra le Regioni a statuto ordinario dell'importo complessivo delle voci rilevanti previste dall'art. 1, comma 465, della legge di stabilità 2015, già esaminate nel precedente paragrafo.

La successiva tabella, riportata nel citato D. M. del 30/06/2015, evidenzia che tale importo, per la Regione Puglia, assomma a circa 221 milioni di euro.

Tabella 4.1 – Ripartizione dell'importo rilevante ai fini dell'equilibrio

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	2015
PIEMONTE	150.156.000,00
LOMBARDIA	271.783.254,58
VENETO	113.692.000,00
LIGURIA	53.320.000,00
EMILIA R.	142.760.000,00
TOSCANA	128.484.000,00
UMBRIA	37.152.000,00
MARCHE	53.664.000,00
LAZIO	153.470.509,15
ABRUZZO	50.224.000,00
MOLISE	17.544.000,00
CAMPANIA	192.984.000,00
PUGLIA	221.133.863,56
BASILICATA	33.712.000,00
CALABRIA	99.920.372,71
TOTALE	1.720.000.000

FONTE: Tabella originale allegata al DM 30 giugno 2015

(Valori al centesimo di euro)

Con nota n. 1475 del 20 aprile 2016, la Sezione ha acquisito dalla Regione la documentazione utile per effettuare un controllo a campione sulle risultanze relative al pareggio di bilancio dell'esercizio

2015 attraverso l'esame dei modelli di monitoraggio semestrale dei saldi e la certificazione di rispetto del pareggio predisposta ai sensi del D.M. 31 luglio 2015 e sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente, dal responsabile del servizio finanziario e dall'Organo di revisione.

La tabella n. 4.2 evidenzia il rispetto da parte della Regione Puglia, sia per il saldo finanziario di parte corrente, che per il saldo finanziario finale, del comma 465 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015, così come determinato dal citato D.M. 30 giugno 2015 in relazione agli importi rilevanti ai fini dell'equilibrio.

Tabella 4.2 – Voci rilevanti per gli equilibri di cui all'art. 1, comma 465, L. n. 190/2014

V5	Utilizzi fondo di cassa al 1° gennaio 2015(4)	0	40.823	0
V6	Utilizzi quote vincolate di parte corrente e c/capitale del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015(4)	147.234	0	0
V7	Saldo del fondo pluriennale vincolato, di parrte corrente e in c/capitale, iscritto in entrata e in spesa(4)	0	0	0
V8	Utilizzi quota libera del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 accantonata per le reiscrizione dei residui perenti (4)	33.077	0	0
V9	Incassi per accensione prestiti per debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti (5)	0	0	0
Vfin	**Totale voci rilevanti per equilibrio finale di cui al comma 465 della L. n. 190/2014 (V5+V6+V7+V8+V9)(6)**	180.311	40.823	0
Totale Vfin colonne (a)+(b)+(c)		221.134		

FONTE: Tabella originale estratta dal IV monitoraggio trimestrale cumulato inviato con nota n. 1475/2016

(Valori al centesimo di euro)

Dalla relazione dell'Assessore al Bilancio al disegno di legge del bilancio di previsione 2016, emerge che per, il rispetto dei nuovi saldi di finanza pubblica, è stato effettuato un attento e costante monitoraggio "*nella considerazione che i livelli di spesa erogabili potranno essere strettamente autorizzati solo in relazione alla realizzazione di corrispondenti livelli di entrata*".

4.3 Il patto "regionalizzato" ed il patto "verticale incentivato"

Un'altra sostanziale differenza della nuova normativa introdotta dal legislatore della stabilità 2015, rispetto alla previgente disciplina, consiste nell'aver sostituito le disposizioni relative al patto di stabilità interno regionale, verticale ed orizzontale, con le nuove regole disciplinate dai commi 480-483 (c.d. "patto regionalizzato") e dai commi 484-488 bis (c.d. "patto verticale incentivato") dell'articolo 1 della su richiamata legge di stabilità 2015.

Il patto regionalizzato prevede che le Regioni a statuto ordinario possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare i loro saldi obiettivo per consentire un aumento dei pagamenti in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, dei saldi dei restanti enti locali della Regione ovvero dell'obiettivo di saldo tra entrate finali e spese finali in termini di cassa della Regione stessa.

Il saldo di cassa viene determinato considerando le riscossioni ed i pagamenti sia in termini di competenza che di residui.

Ai fini della rideterminazione degli obiettivi, le Regioni definiscono criteri di virtuosità e modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali.

Per i medesimi fini, gli enti locali comunicano all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), all'Unione delle province d'Italia (UPI) ed alle Regioni, entro il 15 aprile, gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare pagamenti in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere.

Entro il termine perentorio del 30 aprile, le Regioni comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati ed al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale ed alla Regione stessa, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Le Regioni, sulla base delle informazioni fornite dagli enti locali entro il 15 settembre, possono, previo accordo con i medesimi enti, procedere ad un'ulteriore rimodulazione dei saldi obiettivo esclusivamente per consentire un aumento dei pagamenti in conto capitale, rideterminando contestualmente ed in misura corrispondente i saldi obiettivo dei restanti enti locali della Regione ovvero l'obiettivo di saldo tra entrate finali e spese finali in termini di cassa della Regione stessa, fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale.

A tal fine, ogni Regione, entro il termine perentorio del 30 settembre, definisce e comunica ai rispettivi enti locali i nuovi obiettivi di saldo assegnati ed al Ministero dell'economia e delle finanze,

con riferimento a ciascun ente locale e alla Regione stessa, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

La Regione Puglia ha posto in essere la seconda modalità d'intervento e quindi ha ceduto spazi finanziari di cassa per l'importo complessivo di €. 700.000,00 a Province, Città metropolitana di Bari e Comuni pugliesi in virtù della deliberazione di Giunta regionale n. 813 del 17 aprile 2015, a seguito dell'accordo sottoscritto con ANCI Puglia, Città metropolitana di Bari ed UPI Puglia in data 14 aprile 2015.

Il patto verticale incentivato, invece, attribuisce alle Regioni a statuto ordinario un contributo, nei limiti dell'importo complessivo di 1.000.000.000 di euro, in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari che ciascuna Regione cede agli enti locali del proprio territorio da attribuire nella misura del 25 per cento alle Province e Città metropolitane e del restante 75 per cento ai comuni nei limiti degli importi indicati dalla stessa legge di stabilità.

La successiva tabella, riportata nella legge di stabilità 2015, mostra che il contributo disponibile

Tabella 4.3 – Ripartizione del contributo ai sensi dell'art. 1, comma 484, L. n. 190/14

(in milioni di euro)

Regione	Ripartizione contributo patto verticale incentivato
Abruzzo	22,37
Basilicata	15,03
Calabria	37,22
Campania	86,07
Emilia-Romagna	63,72
Friuli-Venezia Giulia	23,91
Lazio	97,93
Liguria	23,82
Lombardia	135,97
Marche	23,98
Molise	7,86
Piemonte	66,97
Puglia	61,86
Sardegna	60,98
Sicilia	147,74
Toscana	57,30
Umbria	16,54
Veneto	50,72
TOTALE	1.000,00

FONTE: Tabella 1 originale allegata alla legge di stabilità 2015

ad inizio 2015 per la Regione Puglia era pari a circa 62 milioni di euro con la differenza di 12,23 milioni di euro a carico della Regione per raggiungere l'importo complessivo di 74,23 milioni di euro (100%) a favore degli enti locali.

In sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in data 26 febbraio 2015, sono stati ridefiniti, ad invarianza complessiva del contributo, i suddetti importi nel modo indicato dalla tabella successiva.

Tabella 4.4 – Voci rilevanti per gli equilibri di cui all'art. 1, comma 465, L. n. 190/2014

PIEMONTE	70.026.298,20
LOMBARDIA	142.138.144,80
VENETO	53.021.057,40
LIGURIA	24.866.154,00
E ROMAGNA	66.577.122,00
TOSCANA	59.919.409,80
UMBRIA	17.326.094,40
MARCHE	25.026.580,80
LAZIO	102.352.298,40
ABRUZZO	23.422.312,80
MOLISE	8.181.766,80
CAMPANIA	89.999.434,80
PUGLIA	64.652.000,40
BASILICATA	15.721.826,40
CALABRIA	38.903.499,00
totale RSO	**802.134.000,00**
FRIULI	18.910.000,00
SICILIA	127.966.000,00
SARDEGNA	50.980.000,00
totale RSS	**197.856.000,00**
totale	**999.990.000,00**

arrotondamenti tab. 1 legge stabilità 2015	10.000,00

FONTE: Tabella 3 originale allegata all'intesa Governo-Regioni del 26 febbraio 2015

(Valori al centesimo di euro)

Il contributo concesso alla Regione Puglia è migliorato, passando da 61,86 milioni di euro a 64,65 milioni di euro, ed allo stesso tempo, rappresentando l'83,33% del contributo complessivo, anche l'ulteriore cessione della Regione è passata da 12.23 milioni di euro a 12,93 milioni di euro al fine di saturare al 100% l'obiettivo da cedere agli enti locali.

Complessivamente la Regione Puglia, nell'esercizio 2015, avrebbe dovuto attribuire agli enti locali la somma di 78,28 milioni di euro tra patto regionalizzato (0,7 milioni di euro) e patto verticale incentivato (64,65 milioni di euro di contributo più 12,93 milioni di euro).

Anche questo dato è stato oggetto di controllo in fase istruttoria, trovando piena conformità con le risultanze fornite dalla Regione Puglia.

Con memorie pervenute alla Sezione in data 30/06/2016 prot. n. 2252, l'Ente ha comunicato che, con determinazione dirigenziale n. 12 del 29/04/2015, è stato stabilito in attuazione della D.G.R. n. 813/2015 il riparto tra gli enti locali della Regione Puglia soggetti al patto di stabilità interno e che la dotazione finanziaria assegnata alle Province ed alla Città metropolitana di Bari, per insufficienza delle richieste di spazi finanziari risultava non saturata per un importo di €. 4.493.375,00.

In seguito alle modifiche normative apportate dal D. L. n. 78/2015, la Regione e le rappresentanze regionali di Anci, Upi e Città metropolitana di Bari sottoscrivevano un apposito *addendum* recepito con D.G.R. n. 1671/2015 e con determinazione dirigenziale del 30/09/2015 si provvedeva a ripartire tra le Province l'importo non saturato alla data del 30 aprile 2015 e tra i Comuni gli spazi finanziari resi liberi dal Comune di Bari.

4.4 La certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio

La tabella n. 4.5, infine, evidenzia le risultanze certificate dalla Regione Puglia al Ministero dell'Economia e delle Finanze e trasmesse entro il 31 marzo 2016 da cui si evince il rispetto degli equilibri di bilancio, per l'anno 2015, sia in termini di competenza, sia in termini di cassa gestione ordinaria che di cassa gestione sanitaria e sia come saldo finanziario di parte corrente netto che di saldo finanziario finale netto.

I predetti dati contabili sono stati incrociati, durante la fase istruttoria, con le risultanze, sempre fornite dalla Regione, esposte nei modelli cumulativi di monitoraggio trimestrale, da cui sono emerse, però, delle discrasie in alcuni importi.

In particolare, non sono risultati coincidenti i valori del saldo finanziario di parte corrente netto e del saldo finanziario finale netto relativi alla cassa gestione sanitaria indicati, rispettivamente, in

50.007 mila euro e 23.346 mila euro, nell'allegato A – Modello 1SC/15 del IV trimestre cumulato, e in 50.363 mila euro e 23.702 mila euro, nell'allegato B – Modello 4C/15.

Pertanto, con nota n. 1718 del 10 maggio 2016, la Sezione ha chiesto approfondimenti a riguardo e con nota n. 1796 del 17 maggio 2016, la Regione ha prontamente ritrasmesso un nuovo modello relativo al IV trimestre cumulato chiarendo che il precedente modello, per mero errore materiale, riportava risultanze non aggiornate.

Tabella 4.5 - Certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2015

Equilibri di bilancio 2015 - Art. 1, comma 471, della L. n. 190 del 23 dicembre 2014

PROSPETTO per la CERTIFICAZIONE della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2015

da trasmettere entro il termine perentorio del 31 marzo 2016

REGIONE PUGLIA

VISTI i risultati della gestione di competenza, di cassa ordinaria e di cassa sanitaria accentrata dell'esercizio 2015;

VISTE le informazioni sul monitoraggio degli equilibri di bilancio corrente e finale 2015 trasmesse da questo Ente all'apposito sito web

SI CERTIFICANO LE SEGUENTI RISULTANZE:

EQUILIBRI DI BILANCIO		Competenza	Cassa gestione ordinaria	Cassa gestione sanitaria
SFC N 15	SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE NETTO	293.112	429.931	50.363
SFF N 15	SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO	1.903.890	280.207	23.702
OB 15	OBIETTIVO (Intesa sancita nella Conferenza Stato Regioni del 16 luglio 2015)	60.450	60.450	
D SFF N 15	DIFFERENZA TRA SALDO FINANZIARIO FINALE NETTO E OBIETTIVO (SFF N 15 - OB 15 per la competenza e per la cassa complessiva)[1]	1.843.440	243.459	

FONTE: Elaborazione della Sezione su dati allegati alla nota della Regione Puglia n. 1475 del 20 aprile 2016
(Valori in migliaia di euro)

[1] L'obiettivo viene rispettato se la voce D SFF N 15 ha un importo di valore pari a 0 oppure positivo.

Dalla documentazione inviata, si evince che il dato non corretto era quello relativo al "Saldo del fondo cassa gestione sanitaria accentrata tra il 1° gennaio dell'anno e il 31 dicembre del medesimo

anno" indicato erroneamente in 18.584 mila euro anziché 18.940 mila euro per una differenza pari a - 356 mila euro in piena corrispondenza con le discrasie inizialmente evidenziate.

In ogni caso risulta altresì evidente il raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio da parte dell'Ente per l'esercizio 2015 atteso che a fronte dell'obiettivo comunicato dalla Regione in sede di Conferenza Stato –Regioni pari a 60.450 mila euro, sia in termini di competenza che di cassa complessiva (gestione ordinaria più gestione sanitaria), la Regione Puglia ha realizzato risultati di gran lunga superiori, sia in termini di cassa complessiva (243.459 mila euro) ma soprattutto in termini di competenza (1.843.440 mila euro).

Alla luce del notevole ammontare di risorse finanziarie inutilizzate e che, invece, avrebbero potuto trovare più efficaci utilizzi nell'esercizio 2015, la Sezione non può non ribadire la necessità di un'adeguata attività di programmazione finanziaria dell'Ente.

Infatti, già in sede di pronuncia sul bilancio di previsione 2015, questa Sezione, con deliberazione n. 242/PRSP/2015 del 10/12/2015,[3] aveva sottolineato la mancata elaborazione dei documenti programmatici previsti dalla L. R. di contabilità n. 28/2001 richiamando l'attenzione dell'Ente sugli atti di programmazione previsti dalla nuova disciplina in materia di armonizzazione contabile introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011 ed in particolare sul nuovo Documento di economia e finanza regionale (DEFR).

Per l'esercizio 2016, tale documento risulta approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 4 del 21 gennaio 2016 e dal Consiglio regionale con deliberazione del 1° febbraio 2016 n. 23 e pertanto la Sezione auspica che nel corrente esercizio finanziario possano in concreto trovare piena realizzazione i necessari principi programmatori.

La Regione Puglia, con memorie pervenute alla Sezione in data 30/06/2016 prot. n. 2252, ha precisato che gli ampi margini finanziari inutilizzati in termini di competenza finanziaria conseguono essenzialmente all'applicazione per la prima volta nell'anno 2015 dei nuovi principi contabili in materia di imputazione degli accertamenti e degli impegni nonché dal rilevante importo della esclusione delle spese rilevanti ai fini del pareggio di bilancio degli impegni per investimenti diretti e contributi in conto capitale, esclusione introdotta dall'art. 1 bis del D. L. n. 78/2015.

[3] L'attività programmatoria regionale è esaminata dalla presente relazione in apposito paragrafo del capitolo afferente la manovra di bilancio 2015.

5 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

5.1 L'andamento del debito regionale nell'esercizio 2015

Con l'introduzione del principio di pareggio di bilancio nella Carta costituzionale ad opera della legge costituzionale n. 1/2012, tutte le Amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese dei bilanci e la sostenibilità del debito, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

L'art. 97, comma 1, della Costituzione, nel testo novellato dall'art. 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, stabilisce, infatti, che *"le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*.

L'art. 119, comma sesto, della Costituzione, come modificato dall'art. 4, comma 1, lett. b) della Legge Cost. n. 1/2012 prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Con l'emanazione del D. Lgs. n. 118/2011, successivamente emendato dal d.lgs. n. 126/2014, è stata introdotta nel nostro ordinamento una nuova normativa finalizzata all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Tale disciplina interviene anche nella materia dell'indebitamento regionale ribadendo, all'art. 44, comma 3, che le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente a spese di investimento e non possono essere impiegate per spesa corrente; integrando, all'art. 75, la casistica legislativa delle fattispecie costituenti indebitamento e di quelle inquadrabili nel campo delle spese di investimento e consentendo, secondo le previsioni dell'art. 40, il sistema dei cosiddetti mutui a pareggio soltanto sino alla piena entrata in vigore della l. n. 243/2012.

Come già rilevato dalla Sezione per gli esercizi precedenti, anche per l'esercizio 2015, occorre constatare che la spesa per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui, insieme alla spesa sanitaria e alla spesa per il personale, assorbe la stragrande maggioranza delle risorse disponibili del bilancio autonomo della Regione Puglia.

Le rate di ammortamento mutui a carico della Regione, nell'esercizio 2015, assommano all'importo complessivo di circa 256 milioni, di cui 191 milioni per sorte capitale e 65 milioni per quota interessi.

Nel computo complessivo sono state considerate anche le rate di ammortamento in quota capitale relative al *sinking fund* connesso al contratto di strumento di finanza derivata ancora in essere nell'esercizio 2015 prima della ristrutturazione di "*buy-back*" prevista dal D.L. n. 66/2014[4], sebbene il debito obbligazionario non si riduca effettivamente perché di tipo *bullet*, ovvero con obbligo di restituzione dell'intero, in unica soluzione, alla scadenza contrattuale.[5]

Anche le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, contratte ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del D.L. n. 35/2013, per sopperire alla problematica relativa agli ammortamenti sanitari non sterilizzati, sono state inserite nel calcolo benché non possano considerarsi mutui.

La tabella successiva evidenzia l'esposizione debitoria della Regione Puglia tenendo conto delle suddette anticipazioni di liquidità.

Tabella 5.1 - Anticipazioni di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.L. n. 35/2013

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	(1) ANTICIPAZIONE OTTENUTA	(2) ANTICIPAZIONE RESTITUITA		(3=1-2) ANTICIPAZIONE DA RESTITUIRE
		2014 *	2015	
(A) 2013	185.975.000,00	7.013.186,18	3.792.228,55	**175.169.585,27**
(B) 2013	148.780.000,00	0,00	3.125.219,48	**145.654.780,52**
(C=A+B) 2013	**334.755.000,00**	**7.013.186,18**	**6.917.448,03**	**320.824.365,79**
(D) 2014	318.171.000,00	0,00	8.551.686,17	**309.619.313,83**
(E=C+D) TOTALE AL 2015	**652.926.000,00**	**7.013.186,18**	**15.469.134,20**	**630.443.679,62**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dalla L.R. n. 53/2014 e dalle note n. 1540/2015 e n. 3777/2015
(Valori al centesimo di euro)

*** In realtà la rata restituita, in quota capitale, per la somma di €. 7.013.186,18 è pesata, sulle casse regionali, solo per l'ammontare di €. 3.739.219.74 atteso il contributo statale di €.3.273.966,44 ricevuto per la differenza.**

Con L.R. n. 27 del 5 agosto 2015, la Regione Puglia aveva disposto un'ulteriore accesso ai fondi per anticipazioni di liquidità, rifinanziati ai sensi dell'art. 8 del D. L. n. 78/2015, per effettuare pagamenti

[4] Si richiama, al riguardo, il successivo paragrafo 5.4: "L'operazione di ristrutturazione del prestito obbligazionario regionale ed il contratto di finanza derivata".

[5] Si richiama, al riguardo il successivo paragrafo 5.3: "Il prestito obbligazionario ed il ricorso alla finanza derivata".

certi, liquidi ed esigibili di natura non sanitaria maturati entro la data del 31 dicembre 2014 per l'importo di €. 84.831.638,02, ma, non ha più dato seguito a tale anticipazione, a causa della dilatazione dei tempi di istruttoria da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e per le conseguenze generate dalla già richiamata sentenza Corte costituzionale n. 181/2015.[6]

La tabella che segue riassume l'esposizione debitoria complessiva della Regione evidenziando che l'abbattimento dello *stock* di debito dall'esercizio 2014 all'esercizio 2015 è stato pari a circa 572 milioni di euro in gran parte dovuto all'estinzione di oltre il 90% del prestito obbligazionario di tipo *"bullet"*, sebbene nel contempo sia stato acceso un nuovo mutuo, nell'ambito della stessa operazione, pari a 398 milioni di euro circa.

Tabella 5.2 - Indebitamento complessivo della Regione Puglia (al lordo delle anticipazioni di liquidità)

FONTI DI INDEBITAMENTO	STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO 2014			STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO 2015			DEBITO AMMORTIZZATO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2015		
	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale
(A) MUTUI	751.171	50.331	**801.502**	1.017.088	37.319	**1.054.406**	-265.917	13.012	**-252.904**
(B) Obbligazioni	870.000	0	**870.000**	60.000	0	**60.000**	810.000	0	**810.000**
(C) Altro *	645.913	0	**645.913**	630.444	0	**630.444**	15.469	0	**15.469**
(D=A+B+C) Totale	**2.267.084**	**50.331**	**2.317.415**	**1.707.531**	**37.319**	**1.744.850**	**559.553**	**13.012**	**572.565**
di cui attinente alla sanità	*1.381.434*	*0*	***1.381.434***	*804.144*	*0*	***804.144***	*577.290*	*0*	***577.290***

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota n. 1519 del 26/04/2016
(Valori in migliaia di euro)

*** Rappresentano le anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2013, D.L. n. 66/2014 che rappresentano forme "ibride" di indebitamento in quanto pur non costituendo indebitamento vero e proprio per effetto della "sterilizzazione" in uscita, vanno rimborsati in trent'anni.**

[6] A tale anticipazione è dedicato il paragrafo 1.4 della presente relazione intitolato "la variazione di bilancio per effetto dell'anticipazione di liquidità ex D. L. n. 78/2015".

Sempre nella relazione dell'Assessorato al bilancio di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2015 si evidenzia che è rimasto invariato, nel 2015, il giudizio in relazione al merito di credito riconosciuto dall'agenzia di *rating* Moody's Investors Service.

La società Moody's, in data 17 dicembre 2015, ha attribuito il *rating* Baa2 con *outlook* stabile alla Regione Puglia, collocandola nella parte alta della fascia dei *rating* assegnati alle Regioni italiane (compresi tra Baa1 e Ba2) in quanto riflette margini correnti positivi e risultati di bilancio soddisfacenti, oltre ad una solida situazione di liquidità e un debito più basso rispetto alla mediana delle Regioni italiane con *rating* assegnato da Moody's.

L'ultima tabella, infine, esplicita nel dettaglio l'ammontare delle somme residue, a fine 2015, prese a prestito negli anni dalla Regione Puglia e comprensive anche dei valori che sono esclusi ai fini del calcolo della sostenibilità dell'indebitamento che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo.

I dati, distinti per enti creditori e tipologia di tassi, evidenziano che quasi la totalità dei mutui e dei prestiti hanno come controparte la Cassa Depositi e Prestiti o il MEF (quest'ultimo incide per più della metà dell'intero *stock* di debito nonostante siano stati stipulati mutui e prestiti vari soltanto nell'ultimo triennio) che utilizzano la formula ordinaria della concessione prestiti a tassi fissi che, da un lato offre maggiori garanzie in termini di programmazione della spesa da interessi passivi, dall'altro non riesce a cogliere gli enormi vantaggi offerti dai bassi tassi d'interesse attualmente praticati.

Anche il derivato collegato al prestito obbligazionario residuo, non avendo più in essere l'opzione digitale *"top side"* per effetto dell'operazione di *"buy-back"* che sarà descritta nei successivi paragrafi, in sostanza, ha definitivamente trasformato il debito obbligazionario residuo originariamente a tasso variabile in un prestito a tasso fisso.

Si sottolinea, anche, che oltre il 40% dell'indebitamento verso strutture pubbliche, sebbene non incidente sui limiti d'indebitamento per i motivi già esposti, è rappresentato dalle anticipazioni di liquidità per debiti delle strutture sanitarie attivate nell'esercizio 2013 – 2014.

Infine si osserva che la componente prestiti obbligazionari sia pure nella notazione *"bullet"*, e quindi come se non fosse stato ammortizzato, dopo la ristrutturazione resa possibile dal D.L. n. 66/2014, rappresenta, ormai, un ammontare residuale (3,51%) dell'intero *stock* debitorio regionale.

Tabella 5.3 - Dettaglio somme complessive residue prese a prestito ed esistenti nell'esercizio 2015

DETTAGLIO INDEBITAMENTO	Importi	Tipologia di tasso d'interesse	Incidenza percentuale
(A) Cassa DD.PP	479.582.898	FISSO	(A/F) = 30,97%
(B) Inpdap	0	FISSO	(B/F) = 0,00%
(C) Banca Europea degli Investimenti	40.757.500	FISSO	(C/F) = 2,63%
(D) Ministero dell'Economia e Finanza	1.028.120.456	FISSO	(D/F) = 66,40%
*(E) di cui anticipazioni di liquidità	*630.443.680*	*FISSO*	*(E/F) = 40,71%*
(F=A+B+C+D) Istituti di credito pubblici o equiparati	1.548.460.853		(F/H) = 93,99%
(G) Istituti di credito ordinari	99.070.538	VARIABILE	(G/H) = 6,01%
(H=F+G) Somma tra Istituti di credito pubblici e privati	1.647.531.391		(H/H)= 100,00%
*(I=H-E) Totale mutui	1.017.087.711		(I/L) 59,56%
di cui con Istituti di credito pubblici o equiparati	*918.017.174*		
** (J) Prestiti obbligazionari	60.000.000	FISSO	(J/L) = 3,51%
*(K=E) Anticipazioni di liquidità	630.443.680	FISSO	(K/L) = 36,92%
(L=I+J+K) TOTALE PRESTITI DA RESTITUIRE	1.707.531.391		(L/L) = 100,00%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione con nota n. 1519 del 26 aprile 2016
(Valori all'unità di euro)

*** Le anticipazioni di liquidità non rientrano né tra i mutui né tra le obbligazioni.**
**** Risultanze residue a seguito dell'operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014.**

5.2 Il limite di indebitamento

A decorrere dal primo gennaio 2015, la norma relativa all'art. 10 della Legge n. 281 del 16 maggio 1970, che disciplinava il limite di indebitamento delle Regioni è stata abrogata dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 77, del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, del D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

Con l'introduzione del nuovo sistema di armonizzazione contabile dettato dal richiamato D. Lgs. n. 118/2011, l'art. 62, comma 6, prevede che le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della l. n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011.

Nelle entrate di cui si è detto, vanno ricomprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del D. L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise.

Si rammenta che, per effetto della riforma della disciplina contabile, 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.

Tutte le amministrazioni pubbliche sono, poi, tenute ad allegare ai bilanci preventivi un prospetto dimostrativo dei vincoli di indebitamento, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. d) del citato D. Lgs. n. 118/2011.

Inoltre, concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

Per tale aspetto, è opportuno ricordare che la Regione Puglia, con la L. R. 10 dicembre 2012, n. 38, ha prestato garanzia regionale fideiussoria sussidiaria a favore della Banca europea degli

investimenti per la contrazione di un mutuo da parte di Acquedotto pugliese S.p.A. (partecipata dalla Regione al 100%) destinato al programma di investimenti in opere del servizio idrico integrato (articolo 32 L.R. 16 novembre 2001, n. 28) per un ammontare massimo di 172,5 milioni di euro[7].

La quota stanziata in bilancio, a carico del rischio di copertura fideiussoria per l'esercizio 2015, è stata pari a €. 16.602.720,00 finanziata attraverso l'applicazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato dell'esercizio 2014 così come indicato nell'art. 13, comma 1, lettera e), della L.R. 23 dicembre 2014, n. 53 di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e bilancio pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia.

Poiché non è stato necessario supplire sussidiariamente alle obbligazioni contrattuali contratte dalla società idrica pugliese che ha regolarmente onorato la restituzione annuale del debito, la suddetta somma, come evidenziato dalla bozza del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2015, approvata dalla Giunta regionale con disegno di legge n. 88 del 25 maggio 2016, non è stata impegnata.

Ad ogni modo, la Sezione ha verificato che tale rata fosse stata, comunque, inserita nel calcolo nel rispetto del citato art. 62, comma 6, con riscontro positivo.

E' stato anche effettuato un controllo sull'ammontare del titolo V dell'entrata da cui si evidenzia che, anche durante l'esercizio 2015, l'Ente territoriale non ha contratto alcuna apertura di credito né ha fatto ricorso ad anticipazioni di cassa.

Secondo il disposto dell'art. 3, comma 4, del D. L. n. 35/2013, convertito, dalla L. n. 64/2013, n. 64, le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità non sono, infine, includibili nel calcolo dei limiti indebitamento, trattandosi di fattispecie aventi natura, come precisato dalla Consulta, di anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie ed aventi lo scopo di riallineare nel tempo la cassa degli enti destinatari con la competenza[8]

Il prospetto seguente espone la dimostrazione del rispetto, da parte della Regione Puglia per l'esercizio 2015, del limite d'indebitamento secondo la novella normativa vigente giacché dal calcolo effettuato si evince che la percentuale di utilizzo delle entrate tributarie libere per il pagamento delle rate di ammortamento prestiti, sia di parte capitale che di parte interesse, si è mantenuta abbondantemente al disotto del limite del 20% (13,31%) sostanzialmente in linea con la percentuale registrata nell'esercizio precedente (13,34%).

---

[7] L'argomento è trattato in modo approfondito nel paragrafo: "Le garanzie della Regione Puglia a favore di organismi partecipati".

[8] Corte Costituzionale, sentenza n. 181/2015.

Tabella 5.4 - Calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2015

DESCRIZIONE VOCI	ACCERTAMENTI
(A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.506.077.909,00
(B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	10.843.845,00
(C=A-B) Base di calcolo	**1.495.234.064,00**
(D = 20% di C) Ammontare massimo delle rate (in quota capitale più interessi) di indebitamento per il 2015	**299.046.812,80**

DESCRIZIONE VOCI	IMPEGNI
(E) Rate per mutui e prestiti in ammortamento della Regione (quota capitale più interessi)	271.020.875,06
(F) Rate sulla garanzia prestata dalla Regione ad AQP (quota capitale più interessi)	16.602.720,00
(G=E+F) Rate complessive al lordo delle componenti escluse (quota capitale più interessi)	**287.623.595,06**
(H) Totale rate escluse dal calcolo del vincolo d'indebitamento (quota capitale più interessi) di cui:	**88.635.071,82**
Mutui con oneri a carico dello Stato	1.232.185,66
Anticipazioni di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 4, D.L. n. 35/2013	30.170.242,52
Mutui per eventi calamitosi	14.757,54
Mutui in materia sanitaria	10.085.844,00
Prestiti obbligazionari per ripiano disavanzi sanitari (capitale nozionale 600 milioni di euro)	33.768.000,00
Quota relativa ai flussi differenziali sullo swap di tasso (capitale nozionale 870 milioni di euro)	13.364.042,10
(I=G-H) Totale mutui e prestiti per il calcolo del limite di indebitamento	**198.988.523,24**

(J=I/C*100) Limite di indebitamento	**13,31%**
(K=D-I) Somma disponibile 2015 per ammortamento nuovi mutui e prestiti	**100.058.289,56**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota 1519 del 26 aprile 2016 e nota n. 1929 del 31 maggio 2016
(Valori al centesimo di euro)

5.3 Il prestito obbligazionario ed il ricorso alla finanza derivata

Come illustrato dalla Sezione nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parificazione,[9] la Regione Puglia ha emesso un prestito obbligazionario pari a 870 milioni di euro con annesso contratto di *amortizing interest rate swap* e *sinking fund*, sottoscritto con l'istituto di credito Merrill Lynch nel 2003, con scadenza nel 2023.

Il contratto di finanza derivata per l'ammortamento del debito, previsto dall'art. 41, comma 2, della L. 28/12/2001 n. 448, si prefiggeva, al fine di ridurre l'esposizione a rischio dell'Ente, di trasformare le emissioni obbligazionarie da tasso variabile a tasso fisso, attraverso l'*interest rate swap*, (IRS), ed il rimborso del capitale non in un'unica soluzione (*bullet*) ma in rate costanti (*amortizing*) con accumulo in un fondo (*sinking fund*) indisponibile per l'Ente e nel quale il capitale veniva investito a discrezione dell'istituto di credito in un paniere di titoli finanziari gestito dall'Istituto di credito stesso e rimborsabile a scadenza per essere riversato agli obbligazionisti.

Tale contratto presentava diverse criticità di cui due, in modo particolare, sono sempre state oggetto di richiamo da parte di questa Sezione.

La prima era legata alla struttura stessa dell'IRS, giacché conteneva al suo interno la cosiddetta opzione digitale "*top-side*" in grado di vanificare completamente la funzione principale per la quale era stato stipulato il contratto di *swap* di tasso ovvero coprirsi dall'inaspettato e brusco rialzo dei tassi d'interesse.

Infatti, il contratto prevedeva che la Regione Puglia, in cambio di un'entrata, in conto interessi ed a rate semestrali, pari all'Euribor 6 mesi maggiorato di uno *spread* dello 0,40% sul nozionale costante di 870 milioni di euro (esattamente l'importo da riversare, a sua volta, agli obbligazionisti), avrebbe dovuto pagare alla Banca, sempre in conto interessi e a rate semestrali, un importo pari al tasso fisso annuale del 5,09% sul capitale ammortizzato, nell'ipotesi che l'Euribor 6 mesi risultasse inferiore alle barriere del 5,15% (sino al 6/08/2012) e del 5,45% (dal 6 febbraio 2013 alla scadenza), altrimenti un importo nuovamente variabile pari all'Euribor 6 mesi maggiorato di uno *spread* dello 0,35% sul capitale ammortizzato.

In sostanza, la sterilizzazione del tasso, da variabile a fisso, era garantita solo fino al raggiungimento delle suddette barriere, oltre le quali il tasso d'interesse ritornava variabile.

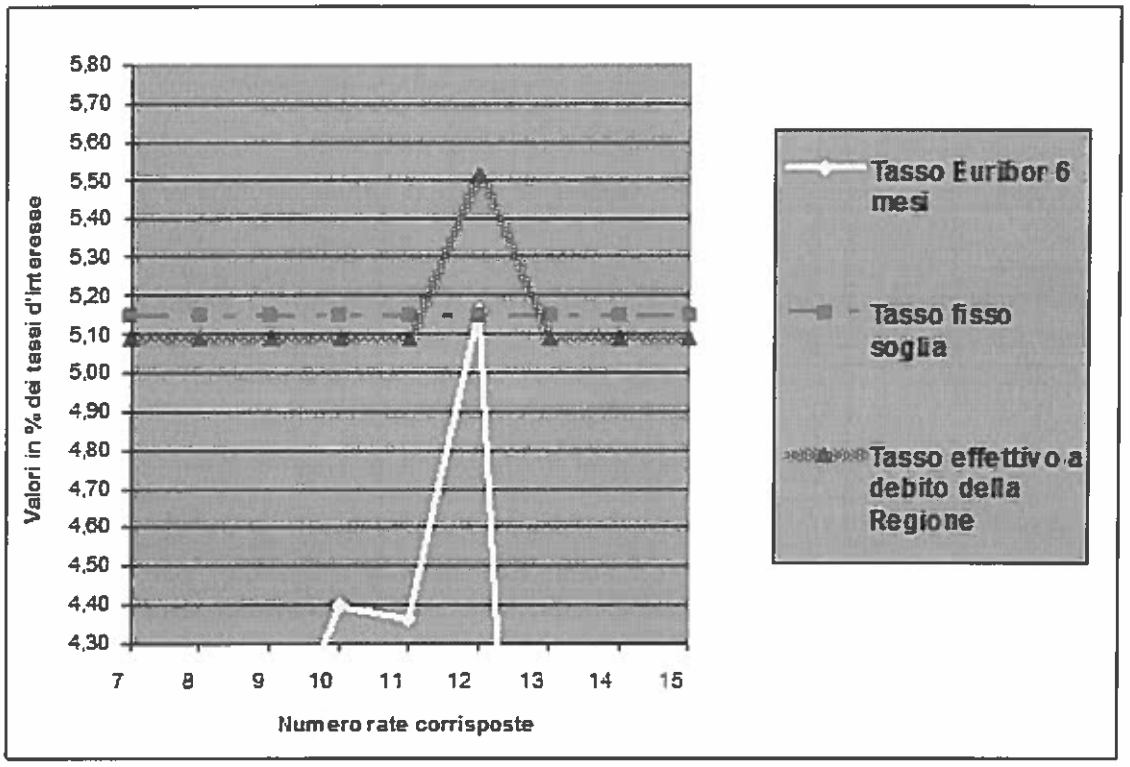
Tale struttura "a tasso quasi-fisso" non solo esponeva la Regione al rischio di rialzo del tasso d'interesse proprio quando ne avrebbe avuto più bisogno (rischio potenzialmente illimitato non

[9] Relazioni allegate alle deliberazioni n. 65/2012/FRG, n. 80/FRG/2013, n. 124/PARI/2013, n. 126/PARI/2014 e n. 136/PARI/2015 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

essendo previsto un tetto massimo all'incremento del tasso), ma palesava anche una discontinuità nella funzione del tasso d'interesse passivo celando un brusco "salto" (opzione digitale) dello stesso con effetti imponderabili sui costi finanziari in termini d'interessi e per questo il legislatore, dal 4 febbraio 2004, data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del D.M 1 dicembre 2003 n. 389 (successiva alla stipula dell'operazione da parte dell'Ente), non ha più consentito l'inserimento di tali clausole nei contratti derivati.

La Regione Puglia, come dimostra il grafico successivo, ha già passivamente sperimentato nel 2009 gli effetti dell'opzione digitale con il pagamento della dodicesima rata allorquando il tasso Euribor 6 mesi, oltrepassando la soglia fissata al 5,15%, ha determinato il pagamento di interessi da parte della Regione al tasso del 5.513% anziché a quello del 5,09%.

Grafico 5.1 – Opzione digitale "scattata" al pagamento della dodicesima rata



Fonte: Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti

In realtà questa criticità, come già illustrato nelle deliberazioni n. 217/PRSP/2014 e n. 242/PRSP/2015, tende a destare sempre meno preoccupazioni col passare del tempo e soprattutto con l'avvicinarsi della scadenza del contratto, innanzitutto perché si sta assistendo ad uno scenario economico abbastanza depresso che registra i più bassi tassi d'interesse della storia repubblicana, con una probabilità, quindi, di rialzo dei tassi oltre il 5,45% da qui al 2023 molto bassa ed esigua,

ma anche e soprattutto perché, la Regione paga interessi sul capitale ammortizzato, e pertanto decrescente nel tempo, con un impatto economico sul pagamento degli interessi, quindi, che tende naturalmente ad affievolirsi sempre più, quanto più ci si avvicina alla scadenza del contratto, anche nel caso poco probabile di anomalo e notevole rialzo dei tassi, proprio per il fatto che ogni anno si riduce il capitale su cui vengono calcolati gli interessi passivi.

Questo effetto può essere apprezzato analizzando la successiva tabella che mette a confronto, tra l'altro, gli esborsi effettivi avvenuti nelle ultime due annualità, e mostra che l'uscita finanziaria relativa alla "gamba a debito" (voce B) sia risultata inferiore nel 2015 rispetto al 2014, nonostante lo stesso tasso applicato (5,09%) e questo solo per effetto del capitale inferiore su cui sono stati calcolati gli interessi[10].

La tabella successiva è altresì utile in quanto dimostra, confrontando la colonna del bilancio di previsione 2015 con quella del rendiconto 2015, che le operazioni sugli strumenti di finanza derivata vanno sempre considerante insieme all'operazione debitoria principale sottostante per poterne valutare concretamente gli effetti finanziari.

Nella fattispecie, il contratto derivato, almeno nella sua componente di *Interest Rate Swap*, ha svolto appieno la sua funzione in quanto, non essendosi avverata l'opzione *"top-side"*, ha trasformato un prestito originario variabile in un prestito trasformato a tasso fisso e quindi, indipendentemente dallo scenario evolutivo dei tassi d'interesse, l'uscita complessiva è risultata pari a quanto previsto in bilancio, ovvero 63 milioni di euro circa.

Se, invece, ci si limitasse a considerare solo gli effetti del contratto di finanza derivata, l'uscita finanziaria sembrerebbe maggiore di quanto stimato in bilancio, in quanto il differenziale sullo scambio dei tassi è stato più negativo (circa 13,36 milioni di euro) rispetto a quanto preventivato (circa 12,62 milioni di euro) per effetto dei minori tassi d'interesse registrati nell'anno 2015 rispetto alle previsioni fatte a fine 2014.

[10] La "gamba a credito", invece, mostra ugualmente una riduzione degli interessi incassati dal 2014 al 2015, ma per i minori tassi d'interesse registrati nel 2015 rispetto all'annualità precedente, in quanto il capitale su cui si calcolano gli interessi è sempre pari a quello del nozionale iniziale (870 milioni di euro).

Tabella 5.5 - Uscita finanziaria complessiva del prestito obbligazionario, con annesso derivato, afferente al solo esercizio 2015 prima che venisse ristrutturato con l'operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014

DESCRIZIONE VOCI	TIPOLOGIA DI VALORE	CONTO CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO 2014	BILANCIO DI PREVISIONE DELL'ESERCIZIO 2015	CONTO CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO 2015
Flussi in entrata sullo swap (A)	VARIABILE	6.742.500	6.208.226	5.463.600
Flussi in uscita sullo swap (B)	FISSO *	-21.109.212	-18.827.642	-18.827.642
Flussi differenziali sullo swap (C=A+B)	VARIABILE	-14.366.712	-12.619.416	-13.364.042
Flussi in uscita sul sinking fund (D)	FISSO	-44.210.256	-44.210.526	-44.210.526
Valore nominale cumulato del sinking fund (E)	FISSO **	494.210.526	538.421.053	538.421.053
Flusso totale sul derivato (F=C+D)	VARIABILE	-58.576.969	-56.829.942	-57.574.568
Interessi passivi sui BOR (G=-A)	VARIABILE	-6.742.500	-6.208.226	-5.463.600
Esborso complessivo dell'intera operazione (H=F+G oppure H=B+D)	FISSO *	-65.319.469	-63.038.168	-63.038.168
Esborso ipotetico in assenza del derivato (I=D+G)	VARIABILE	-50.952.756	-50.418.752	-49.674.126
Maggior esborso per effetto del derivato (J=H-I=G)	VARIABILE	-14.366.712	-12.619.416	-13.364.042

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dal bilancio di previsione dell'esercizio 2015 e dalla nota n.1929 del 31 maggio 2016 (Valori all'unità di euro)

*** Nel caso di realizzo dell'opzione digitale "top-side", il valore diviene variabile.**

**** Il valore effettivo, invece, è variabile e dipende dalle condizioni di mercato e dalle tipologie d'investimento scelte per l'impiego attivo delle somme; caratteristica, quest'ultima, contrattualmente non sotto il controllo della Regione ma dell'Istituto di credito che è anche l'unico beneficiario degli eventuali utili generati dall'impiego attivo di tali somme benché i rischi di eventuali perdite, invece, siano tutti a carico dell'Ente territoriale.**

Ovviamente la cifra pocanzi osservata potrebbe comunque considerarsi come maggior uscita finanziaria legata alla sola componente IRS, ma non si darebbe il giusto peso alla componente

assicurativa insita nell'aver trasformato un contratto a tasso variabile in uno a tasso fisso[11] che penalizza chi paga fisso e riceve variabile, in caso di più bassi tassi d'interesse rispetto a quanto inizialmente previsto alla firma del contratto, salvo beneficiarne in caso contrario di forte rialzo dei tassi d'interesse (opzione "top-side" permettendo!) come una vera e propria assicurazione.

Da questo punto di vista, analisi più concrete possono effettuarsi solo al termine del contratto in modo da verificare, ovviamente *ex-post* e quindi con informazioni non disponibili *ex-ante*, il costo effettivo dell'intera operazione stipulata.

Poiché l'operazione, come verrà descritto nel paragrafo successivo, è stata quasi completamente chiusa nel corso dell'esercizio 2015 attraverso la ristrutturazione normata dal D.L. n. 66/2014, è, di fatto, possibile effettuare tale bilancio finale sui costi complessivamente sostenuti dal 2003 al 2015 per l'intera operazione finora descritta.

La tabella n. 5.8 ne riassume i risultati.

Preliminarmente, però, è fondamentale soffermarsi sul dato relativo al capitale fino all'anno 2015 ammortizzato, pari a €. 538.421.052.68 su €. 870.000.000.00 di prestito obbligazionario emesso, in quanto consente di analizzare la seconda e più problematica criticità insita nel contratto derivato stipulato nel 2003.

Infatti, il rimborso di parte capitale che ogni anno veniva effettuato alla Regione, in realtà, non andava a ridurre il prestito originario, ma veniva versato su un conto (*sinking fund*) nella piena disponibilità dell'istituzione creditizia Merrill Lynch sia in termini di scelte gestionali sugli investimenti da effettuare con tali somme, sia in termini di trattenimento degli eventuali utili realizzati su tali somme, salvo lasciare interamente a carico dell'ente pubblico le perdite che, invece, si fossero concretizzate.

In linea ipotetica, quindi, se nell'anno 2023, dopo aver rimborsato completamente il prestito per la somma di 870 milioni di euro, la gestione del fondo fosse risultata negativa tanto da azzerarne completamente il capitale, la Regione Puglia avrebbe dovuto pagare nuovamente (e quindi due volte) la stessa somma di 870 milioni di euro da riversare agli obbligazionisti per estinguere definitivamente il prestito inizialmente contratto.

In definitiva, la somma di €. 538.421.052.68 può considerarsi solo potenzialmente rimborsata e, come si vedrà nel paragrafo successivo che analizza la ristrutturazione dell'operazione, sebbene tecnicamente, in termini di uscita finanziaria, non possa confrontarsi con il prezzo di chiusura

[11] In fondo sarebbe come rammaricarsi di pagare continuamente il premio annuo di un'assicurazione sul furto di un'automobile che (fortunatamente) non viene mai rubata.

dell'operazione stessa[12], pari a €. 408.200.000,00 per la ristrutturazione di circa il 93,10% dell'intera operazione, una comparazione secca tra le due cifre[13] potrebbe comunque offrire interessanti spunti di riflessione in termini di costi giacché, una spesa di circa 501 milioni di euro già effettuata, viene valutata dal mercato poco più di 408 milioni di euro e quindi se da un lato può considerarsi una perdita secca di circa 93 milioni di euro, dall'altro, in considerazione della clausola contrattuale "capestro" su richiamata, può considerarsi un guadagno di 408 milioni.

Per tali motivi, la Sezione, già nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2012, aveva auspicato che la Regione potesse prudenzialmente ricalcolare l'ammontare della massa debitoria complessiva considerando il debito obbligazionario per l'intero valore nominale di 870 milioni di euro, anziché per il suo valore ammortizzato.

L'Ente territoriale, in via autocorrettiva, ha, quindi, cominciato ad esporre, nei documenti allegati alle leggi di bilancio, la situazione debitoria nella doppia versione, sia considerando il prestito obbligazionario per intero (notazione "*bullet*"), sia considerandolo, come in passato, il prestito ammortizzato (notazione "*amortizing*") per dare comunque risalto al notevole "sforzo" economico rappresentato dall'uscita finanziaria delle rate in conto capitale nel *sinking fund*.

Le due successive tabelle[14] evidenziano il diverso impatto economico sulla debitoria complessiva regionale perché mentre, nell'anno 2014, la prima tabella non considera "prudenzialmente" le somme già rimborsate, la seconda le mette in debita evidenza e la differenza tra 870 milioni di euro e 376 milioni di euro (a cui vanno aggiunti ulteriori 44 milioni di euro rimborsati "potenzialmente" nel 2015), pari a 538 milioni di euro, rappresenta proprio il costo di cui comunque occorre tenerne conto in termini di valutazione complessiva dell'intera operazione di emissione del BOR e connesso strumento di finanza derivata.

---

[12] Un calcolo corretto dovrebbe, tra l'altro, considerare le probabilità di rischio di ulteriori perdite fino alla scadenza, oltre ad attualizzare le somme in base ad un opportuno tasso di sconto per poter effettuare confronti omogenei tra somme di diversa natura e scadenza temporale.

[13] In realtà la comparazione dovrebbe avvenire tra il 93.103448275% di € 538.421.052,68 (e quindi € 501.288.566,29) ed € 408.200.000,00.

[14] Ovviamente occorre fare riferimento all'esercizio 2014 in quanto nel 2015 è già avvenuta l'operazione di "buy-back" di ristrutturazione del BOR con annesso derivato e come debito residuo, anche nella notazione bullet, appare la somma ancora in essere di 60 milioni di euro essendo stata estinta la restante parte di 810 milioni di euro.

Tabella 5.6 - Esposizione debitoria complessiva regionale (con obbligazioni valorizzate "bullet")

ESPOSIZIONE DEBITORIA COMPLESSIVA	STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO 2014			STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO 2015		
	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale
(A) Mutui *	751.170.948,11	50.330.623,31	**801.501.571,42**	1.017.087.711,29	37.318.647,71	**1.054.406.359,00**
(B) Obbligazioni **	870.000.000,00	0,00	**870.000.000,00**	60.000.000,00	0,00	**60.000.000,00**
(C) Anticipazioni di liquidità	645.912.813,82	0,00	**645.912.813,82**	630.443.679,62	0,00	**630.443.679,62**
(D=A+B+C) Totale	**2.267.083.761,93**	**50.330.623,31**	**2.317.414.385,24**	**1.707.531.390,91**	**37.318.647,71**	**1.744.850.038,62**
di cui attinente alla sanità	*1.381.433.762,73*	*0,00*	***1.381.433.762,73***	*804.144.201,75*	*0,00*	***804.144.201,75***

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dagli allegati al bilancio dell'esercizio 2016 e della nota n. 1519 del 26 aprile 2016
(Valori al centesimo di euro)

* Nel 2015 è stato inserito il nuovo mutuo trentennale contratto con il MEF per l'importo di €. 397.676.776,00 necessario alla chiusura dell'operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014.

** Nel 2015 il prestito obbligazionario è valorizzato per la somma residua, a seguito dell'operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014, pari a complessivi €. 60.000.000.00 di valore nominale.

Tabella 5.7 - Esposizione debitoria complessiva regionale (con obbligazioni valorizzate "amortizing")

ESPOSIZIONE DEBITORIA COMPLESSIVA	STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO 2014			STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO 2015		
	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale
(A) Mutui *	751.170.948,11	50.330.623,31	**801.501.571,42**	1.017.087.711,29	37.318.647,71	**1.054.406.359,00**
(B) Obbligazioni **	375.789.473,68	0,00	**375.789.473,68**	22.867.513,61	0,00	**22.867.513,61**
(C) Anticipazioni di liquidità	645.912.813,82	0,00	**645.912.813,82**	630.443.679,62	0,00	**630.443.679,62**
(D=A+B+C) Totale	**1.772.873.235,61**	**50.330.623,31**	**1.823.203.858,92**	**1.670.398.904,52**	**37.318.647,71**	**1.707.717.552,23**
di cui attinente alla sanità	*1.036.433.762,73*	*0,00*	***1.036.433.762,73***	*778.282.132,81*	*0,00*	***778.282.132,81***

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dagli allegati al bilancio dell'esercizio 2016 e della nota n. 1519 del 26 aprile 2016
(Valori al centesimo di euro)

* Nel 2015 è stato inserito il nuovo mutuo trentennale contratto con il MEF per l'importo di €. 397.676.776,00 necessario alla chiusura dell'operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014.

** Nel 2015 il prestito obbligazionario è valorizzato per la somma residua, a seguito dell'operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014, pari a complessivi €. 60.000.000,00 meno le somme "potenzialmente" rimborsate, pari a €. 37.132.486,39 del sinking fund, per un debito "residuo" di €. 22.867.513,61.

Dall'esame della tabella della pagina successiva che, come precedentemente detto, contiene l'analisi dettagliata del costo totale dell'intera operazione dal 2003 al 2015, appare evidente che la maggior parte dell'esborso finanziario complessivo subito dalla Regione Puglia, pari a €. 907.310.762,41, è rappresentato proprio dalla quota di €. 538.421.052,68 di rimborso capitale che, paradossalmente, potrebbe risultare "persa"[15].

Il resto dell'esborso è rappresentato da €. 111.654.998,90, come maggiori interessi pagati per il fatto di aver "previsto" tassi più alti di quelli effettivamente verificatisi nel periodo; €. 2.052.000,00 come costo di sostituzione a carico della Regione di un titolo del portafoglio avvenuto nel 2004; ed infine €. 255.182.710,83 a titolo di interessi passivi variabili corrisposti negli anni ai sottoscrittori del prestito obbligazionario.

[15] Come meglio specificato nel paragrafo successivo il prezzo di chiusura dell'operazione di "*buy-back*", ha comunque permesso alla Regione di introitare la somma di €. 408.200.000,00.

Tabella 5.8 - Riepilogo esborsi complessivi relativi al prestito obbligazionario bullet a tasso variabile con swap di copertura in amortizing e sinking fund a tasso quasi fisso con opzione digitale "top-side" prima della ristrutturazione avvenuta attraverso l'operazione di "buy-back" (periodo 2003-2015)

N. Rata	Data inizio periodo	Data fine periodo	Tasso EURIBOR 6 mesi applicato (%)	Spread di rischio a credito della Regione (%)	Tasso variabile a credito della Regione (%)	Interessi variabili a credito della Regione (a) *	Tasso fisso (o variabile) a debito della Regione (%)	Ammortamento lineare costante con quote che finiscono nel sinking fund (b)	Interessi fissi (o variabili) a debito della Regione (c)	Flusso differenziale di interessi (con segno negativo i differenziali a credito per la Regione) (d=c-a)	Uscita finanziaria relativa all'operazione DERIVATI (e=b+d) **	Interessi variabili a debito della Regione sul BOR (f) *	Uscita finanziaria complessiva a carico della Regione per effetto di tutta l'operazione (g=e+f)
1	[illegible]	[illegible]	2,716	0,40	3,116	9.402.000,00	3,200	15.000.000,00	9.653.332,73	251.332,73	15.251.332,73	9.402.000,00	24.653.332,73
2	[illegible]	[illegible]	2,177	0,40	2,577	7.902.000,00	3,200	15.000.000,00	9.568.000,00	1.666.000,00	16.666.000,00	7.902.000,00	24.568.000,00
3	[illegible]	[illegible]	2,111	0,40	2,511	11.040.300,00	4,350	22.105.263,16	18.473.000,00	7.432.700,00	31.589.963,16	11.040.300,00	42.630.263,16
4	[illegible]	[illegible]	2,185	0,40	2,585	11.553.600,00	4,350	22.105.263,16	18.283.355,26	6.729.755,26	28.835.018,42	11.553.600,00	40.388.618,42
5	[illegible]	[illegible]	2,192	0,40	2,592	11.400.480,00	4,850	22.105.263,16	19.512.315,79	8.111.835,79	30.217.098,95	11.400.480,00	41.617.578,95
6	[illegible]	[illegible]	2,158	0,40	2,558	11.249.100,00	4,850	22.105.263,16	18.970.307,02	7.721.207,02	29.826.470,18	11.249.100,00	41.075.570,18
7	[illegible]	[illegible]	2,706	0,40	3,106	13.661.223,33	5,090	22.105.263,16	19.340.214,04	5.678.990,71	27.784.253,87	13.661.223,33	41.445.477,20
8	[illegible]	[illegible]	3,347	0,40	3,747	16.571.107,50	5,090	22.105.263,16	18.874.523,68	2.303.416,18	24.408.679,34	16.571.107,50	40.979.786,84
9	[illegible]	[illegible]	3,924	0,40	4,324	18.913.800,00	5,090	22.105.263,16	18.102.540,35	-811.259,65	21.294.003,51	18.913.800,00	40.207.803,51
10	[illegible]	[illegible]	4,394	0,40	4,794	21.317.320,00	5,090	22.105.263,16	17.827.501,75	-3.489.818,25	18.615.444,91	21.315.000,00	39.930.444,91
11	[illegible]	[illegible]	4,364	0,40	4,764	20.953.660,00	5,090	22.105.263,16	17.064.894,74	-3.888.765,26	18.216.497,90	20.949.600,00	39.166.097,90
12	[illegible]	[illegible]	5,163	0,40	5,563	24.736.806,67	5,513	22.105.263,16	18.063.296,14	-6.673.510,53	15.431.752,63	24.734.100,00	40.165.852,63
13	[illegible]	[illegible]	2,143	0,40	2,543	11.127.300,00	5,090	22.105.263,16	15.839.722,81	4.712.422,81	26.817.685,97	11.127.300,00	37.944.985,97
14	[illegible]	[illegible]	1,134	0,40	1,534	6.899.100,00	5,090	22.105.263,16	15.695.952,63	8.796.852,63	30.902.115,79	6.899.100,00	37.801.215,79
15	[illegible]	[illegible]	0,967	0,40	1,367	5.916.000,00	5,090	22.105.263,16	14.545.791,22	8.629.791,22	30.735.054,38	5.916.000,00	36.651.054,38
16	[illegible]	[illegible]	1,149	0,40	1,549	6.925.200,00	5,090	22.105.263,16	14.455.153,51	7.529.953,51	29.635.216,67	6.925.200,00	36.560.416,67
17	[illegible]	[illegible]	1,340	0,40	1,740	7.656.000,00	5,090	22.105.263,16	13.651.915,79	5.995.915,79	28.101.178,95	7.656.000,00	35.757.178,95
18	[illegible]	[illegible]	1,812	0,40	2,212	9.726.600,00	5,090	22.105.263,16	13.083.085,96	3.356.485,96	25.461.749,12	9.726.600,00	35.188.349,12
19	[illegible]	[illegible]	1,401	0,40	1,801	7.925.700,00	5,090	22.105.263,16	12.514.256,14	4.588.556,14	26.693.819,30	7.925.700,00	34.619.519,30
20	[illegible]	[illegible]	0,657	0,40	1,057	4.698.000,00	5,090	22.105.263,16	12.076.694,74	7.378.694,74	29.483.957,90	4.698.000,00	34.181.957,90
21	[illegible]	[illegible]	0,380	0,40	0,780	3.410.400,00	5,090	22.105.263,16	11.314.087,72	7.903.687,72	30.008.950,88	3.410.400,00	33.419.350,88
22	[illegible]	[illegible]	0,341	0,40	0,741	3.297.300,00	5,090	22.105.263,16	10.926.533,33	7.629.233,33	29.734.496,49	3.297.300,00	33.031.796,49
23	[illegible]	[illegible]	0,387	0,40	0,787	3.445.200,00	5,090	22.105.263,16	10.182.678,95	6.737.478,95	28.842.742,11	3.445.200,00	32.287.942,11
24	[illegible]	[illegible]	0,307	0,40	0,707	3.140.700,00	5,090	22.105.263,16	9.776.371,93	6.635.671,93	28.740.935,09	3.140.700,00	31.881.635,09
25	[illegible]	[illegible]	0,132	0,40	0,532	2.322.900,00	5,090	22.105.263,16	9.051.270,17	6.728.370,17	28.833.633,33	2.322.900,00	31.156.533,33
TOTALI						255.191.797,50		538.421.052,68	366.846.796,40	111.654.998,90	652.128.051,58	255.182.710,83	907.310.762,41

Fonte: Rielaborazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti con i dati acquisiti dalla Regione nel corso degli anni

(Valori al centesimo di euro)

* La differenza d'importo tra le colonne (a) ed (f) pari a 9.086,67 euro è già stata analizzata nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti n. 63/2012/FRG

** Il costo della 3^ rata contiene anche il costo di sostituzione di alcuni titoli del paniere che ha comportato un esborso aggiuntivo per l'Ente pubblico di 2.052 milioni di euro.

5.4 L'operazione di ristrutturazione del prestito obbligazionario regionale ed il contratto di finanza derivata

L'articolo 45 del D. L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni nella L. 23 giugno 2014, n. 89, disciplina la ristrutturazione di parte del debito delle Regioni, con una conseguente riduzione dell'onere annuale destinato al pagamento dello stesso.

La ristrutturazione è limitata a due tipologie di operazioni di indebitamento:

1. mutui contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze, direttamente o per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., con vita residua pari o superiore a 5 anni e importo del debito residuo da ammortizzare superiore a 20 milioni di euro; in questi casi la scadenza viene allungata fino a trent'anni da ammortizzare con rate costanti ad interessi pari a quelli dei BTP con durata finanziaria più vicina al nuovo mutuo;
2. titoli obbligazionari regionali con vita residua pari o superiore a 5 anni e valore nominale dei titoli pari o superiore a 250 milioni di euro; in questi casi la Regione finanzia il riacquisto dei titoli utilizzando il ricavato di un mutuo concesso dal MEF e con contestuale cancellazione dei derivati insistenti su di essi.

Per i titoli in valuta rileva il cambio fissato negli swap di copertura insistenti sulle singole emissioni.

I risparmi annuali di spesa derivanti alle Regioni dalle operazioni di ristrutturazione del proprio debito dovrebbero essere prioritariamente destinati al pagamento delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, contratte nel corso dell'esercizio 2014, ai sensi degli articoli 2 e 3 del D. L. n. 35/2013 ed ai sensi degli articoli 32, 34 e 35 del citato decreto n. 66/2014.

Per il riacquisto (*buy back*) dei predetti titoli, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare emissioni di titoli di Stato e per tale finalità, l'art. 1, comma 700, della l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) consente l'istituzione di un'apposita contabilità speciale.

L'art. 9, comma 6, del D. L. n. 78/2015, convertito con modificazioni dalla L. n. 125/2015, ha precisato che il contributo al riacquisto da parte del Ministero a valere sulle relative disponibilità avviene fino a un importo massimo complessivo di 543.170.000 di euro.

I risparmi annuali di spesa derivanti alle Regioni dalle operazioni di ristrutturazione del proprio debito devono essere prioritariamente destinati al pagamento delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, contratte nel corso dell'esercizio 2014, ai sensi degli articoli 2 e 3 del D. L. n. 35/2013, ed ai sensi degli articoli 32, 34 e 35 del citato decreto n. 66/2014.

Dalle operazioni di ristrutturazione del debito regionale sono, infatti, escluse le anticipazioni contratte dalle Regioni ai sensi degli articoli 2 e 3 del citato decreto legge n. 35/2013.

La Regione Puglia, come già accennato nel precedente paragrafo, si trovava nella seconda ipotesi prevista dall'art. 45, e pertanto, con deliberazione di Giunta regionale n. 1199 del 18 giugno 2014, ha avanzato richiesta di ristrutturazione del proprio prestito obbligazionario.

Alla luce della delineata normativa, le Regioni devono valutare in piena autonomia le decisioni in ordine al riacquisto dei titoli e alla chiusura anticipata delle eventuali operazioni in strumenti derivati ad essi riferite, tenendo conto anche dei versamenti già avvenuti negli swap di ammortamento, nei fondi di ammortamento o, comunque, delle quote capitale già accantonate per l'ammortamento di titoli con unico rimborso a scadenza (art. 45, comma 16).

Secondo il disposto del comma 13 dell'art. 45, qualora i titoli oggetto di riacquisto o i mutui oggetto di rinegoziazione rappresentino il sottostante di operazioni in strumenti derivati, la Regione deve provvedere alla contestuale chiusura anticipata degli stessi. L'eventuale valore di mercato positivo incassato dalla chiusura anticipata dei derivati è vincolato all'utilizzo da parte della Regione per il riacquisto del debito sottostante il derivato stesso. Qualora il derivato presenti un valore di mercato negativo per la Regione, esso deve essere ricompreso nell'operazione di riacquisto, a condizione che la somma del valore di riacquisto dei titoli e del valore di mercato del derivato non sia superiore al valore nominale dei titoli stessi. Nel caso il sottostante sia un mutuo, la somma dell'eventuale valore di mercato negativo del derivato e del capitale residuo del mutuo oggetto di rinegoziazione, non deve essere superiore al capitale residuo risultante alla fine dell'anno solare precedente quello in cui avviene la rinegoziazione.

Il principio contabile applicato, allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, al punto 3.22, conferma che l'estinzione anticipata o la rinegoziazione di un debito che prevede il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza, per il quale l'ordinamento impone forme di ammortamento annuale del prestito, attraverso accantonamenti contabili o operazioni finanziarie quali derivati "bullet/amortizing", si estende anche alla relativa operazione di derivati.

Il parametro essenziale per tutte le operazioni di ristrutturazione del debito deve individuarsi nel divieto di incremento del debito; infatti, ai sensi del comma 14 dell'art. 45 del richiamato D. L. n. 66/2014, ove la somma del prezzo di riacquisto del titolo e del valore degli strumenti derivati ad esso collegati comporti un aumento del debito delle pubbliche amministrazioni come definito dal Regolamento UE 479/2009, non può procedersi all'operazione.

Quindi, tutte operazioni di ristrutturazione del debito devono caratterizzarsi per la sussistenza della convenienza finanziaria dell'operazione.

Con nota n. 1519 pervenuta alla Sezione in data 26 aprile 2016, la Regione Puglia ha fornito una dettagliata relazione sull'operazione di ristrutturazione e riacquisto titoli avvenuti.

Infatti, con la deliberazione di Giunta regionale n. 2169 del 18 ottobre 2014, la Regione Puglia recepiva gli esiti della Commissione Affari Finanziari del 15 ottobre 2014 attraverso cui veniva approvata la proposta operativa riferita alla ristrutturazione del debito di diverse Regioni italiane con un approfondimento interregionale in sede di coordinamento tecnico affari finanziari tra le regioni interessate.

La Regione Lazio assumeva il ruolo di centrale di committenza, ai fini dell'aggiudicazione dell'accordo quadro per l'assistenza legale dell'operazione, mentre, la Regione Lombardia, per il tramite della società Finlombarda - finanziaria per lo sviluppo della Lombardia s.p.a., ha svolto il ruolo di referente ed incaricata per l'analisi degli aspetti finanziari.

L'intera operazione è avvenuta con la costante supervisione del MEF che, in data 3 settembre 2014, ha provveduto anche a selezionare gli intermediari finanziari cosiddetti "*dealers*" (Citigroup Global Markets Ltd, BNP Paribas, Deutsche Bank AG, Barclays Bank PLC) per le conseguenti attività di intermediazione.

In data 16 settembre 2015, veniva approvato dalla Commissione Affari Finanziari un memorandum integrativo recante gli adempimenti successivi a quelli previsti dal memorandum approvato in Commissione Affari Finanziari del 15 ottobre 2014.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 1749 del 13 ottobre 2015, veniva confermata l'operazione di ristrutturazione del debito obbligazionario da parte della Regione Puglia, autorizzando il lancio del "*buy-back*" dei titoli obbligazionari in essere per l'intero ammontare di 870 milioni di euro, e circa due mesi dopo, con deliberazione di Giunta n. 2247 del 10/12/2015 recante "decisioni in ordine al riacquisto dei titoli obbligazionari e alla chiusura dei derivati ai sensi dell'articolo 4 comma 1 della legge regionale 1 agosto 2014, n. 37", si prendeva atto dei risultati dell'offerta di riacquisto dei titoli obbligazionari alla data del 9 dicembre 2015 (chiusura del periodo di offerta) che aveva consentito di estinguere il 93,10% del prestito obbligazionario in essere per l'importo nominale di 810 milioni di euro.

Dalla nota informativa sulle operazioni di finanza derivata redatta dall'Ente, ai sensi dell'art. 62, comma 8, del D. L. n. 112/2008 ed allegata al disegno di legge al rendiconto 2015, emerge che la Regione Puglia ha registrato il più elevato importo di titoli offerti rispetto alle altre Regioni con uno sconto sul prezzo di emissione dell'1%.

L'operazione veniva conclusa con determinazione dirigenziale n. 116/DIR/2015/74 dell'11 dicembre 2015 ed il pieno sostegno della struttura tecnica del MEF che, con nota n. 330 del 27/01/2016

precisava: *"L'estinzione parziale del derivato è avvenuta nel rispetto del combinato disposto dell'articolo 45, comma 13, del decreto-legge 66/2014 e dell'articolo 62, comma 3-bis, lettera c), del decreto-legge 112/2008. Infatti, il comma 13 dell'articolo 45 stabilisce che, qualora i titoli oggetto di riacquisto rappresentino il sottostante di operazioni in strumenti derivati, le Regioni sono obbligate alla contestuale estinzione anticipata degli stessi. Il comma 3-bis, lettera c), dell'articolo 62 ammette per gli enti territoriali "la possibilità di ristrutturare i contratti derivati a seguito di modifica della passività sottostante, esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa e con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura".*

Inoltre, la Regione Puglia, in ordine al divieto di incremento del debito regionale secondo l'art. 45 del D.L n. 66/2014 ed alla sussistenza della convenienza finanziaria dell'operazione come prevista dall'art. 41 della L. n. 448/2001, ha prodotto copiosa documentazione rilasciata dal consulente finanziario della Regione Lombardia che, con nota n. 1519 del 26 aprile 2016, ha precisato: *"A valere sull'esercizio finanziario 2016 l'impatto positivo sul bilancio della Regione Puglia, in termini di alleggerimento della rata complessiva da pagarsi per effetto della sostituzione del mutuo MEF a rifinanziamento del BOR riacquistato è stato valutato pari ad oltre 38 milioni di euro. In ossequio all'articolo 45 comma 3 del DL 66/2014 i risparmi annuali di spesa derivanti alla Regione Puglia in seguito all'operazione di riacquisto dei titoli obbligazionari sono stati prioritariamente destinati al pagamento delle rate di ammortamento delle anticipazioni contratte nel corso dell'esercizio 2014, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 ed ai sensi degli articoli 32, 34 e 35 dello stesso decreto".*

In definitiva, come ribadito nelle memorie conclusive inviate dalla Regione in data 30 giugno 2016 (nota n. 2252), il calcolo dimostrativo dell'economicità dell'operazione andrebbe posto *in termini di valore finanziario delle passività pre-ristrutturazione e post-ristrutturazione a confronto, prevedendo che si possa procedere alla rinegoziazione del debito "in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi".*

Riassuntivamente l'operazione di ristrutturazione, su esplicata, ha prodotto la seguente attuale situazione:

- riacquisto parziale, attraverso la procedura di *"buy-back"*, all'incirca del 93,10% del vecchio prestito obbligazionario iniziale di 870 milioni di euro per un valore nominale di 810 milioni

di euro pagato al prezzo sotto la pari di 99 centesimi oltre l'ammontare del rateo di interessi maturato pari a 0,163 centesimi;[16]

- prezzo di realizzo del 93,10% del vecchio strumento di finanza derivata collegato al prestito obbligazionario precedente, nelle sue componenti di *sinking fund* e di tasso, pari a €. 408.200.000.00;
- accensione di un mutuo trentennale a tasso fisso del 2,26% e rata annuale di €. 18.397.292,08, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze come controparte, per l'importo complessivo di €. 397.676.776,00 necessario a finanziare il riacquisto parziale del prestito obbligazionario per la somma mancante rispetto al prezzo di chiusura del derivato;[17]
- prestito obbligazionario ancora in essere, con relativo strumento di finanza derivata ad esso collegato per lo stesso valore nozionale, pari a circa il 6,90% dell'ammontare del vecchio prestito obbligazionario.

Allo stato attuale, la struttura della nuova operazione presenta le seguenti caratteristiche:

- valore nominale del nuovo prestito obbligazionario pari a 60 milioni di euro;
- versamento semestrale agli obbligazionisti di interessi variabili indicizzati all'Euribor 6 mesi maggiorato di uno spread dello 0,40% sul capitale nominale di partenza;
- rimborso in un'unica soluzione nel 2023;
- strumento di finanza derivata di pari importo nozionale del prestito obbligazionario con *sinking fund* e *swap* di copertura su tasso senza alcuna opzione digitale;
  - Componente *sinking fund*:
    - fondo già accumulato per €. 37.132.486,39 con gestione attiva da parte dell'istituto di credito solo su titoli di stato della Repubblica Italiana e potenziali perdite a carico della Regione;

[16] In realtà il prezzo di riacquisto, per la componente capitale oltre interessi, è stato pari a 0.991642667 euro a cui si deve aggiungere l'ammontare delle spese legali e di quelle di consulenza. Pertanto, come indicato dalla documentazione fornita dalla Regione, l'uscita finanziaria complessiva non è stata pari a €. 803.230.560.01 ma ad €. 805.893.473.86, per effetto di spese aggiuntive pari a €. 2.662.913.85.

[17] La somma tra il prezzo di realizzo del derivato e l'importo del nuovo prestito ammonta ad €. 805.876.776.00, somma minore, per €. 16.697.86, del valore delle spese complessive. Il MEF ha finanziato l'operazione stimando spese aggiuntive per €. 2.646.215,99 (infatti la somma concessa pari a €. 397.676.776,00 è proprio uguale a €. 803.230.560.01 più 2.646.215,99 meno e 408.200.000.00) mentre le stesse, come visto nella nota precedente, sono ammontate a €. 2.662.913.85. Poiché la regione Puglia ha finanziato la totalità delle spese aggiuntive con fondi propri di bilancio, è ipotizzabile che la parte di mutuo non utilizzata, per la somma di €. 2.646.215,99, possa essere rimborsata anticipatamente al MEF senza alcun onere aggiuntivo. L'argomento è trattato in modo approfondito nel capitolo: "L'esame di alcuni capitoli di bilancio".

- rate semestrali di versamento nel *sinking fund* pari a €. 1.524.500,91 a partire da un debito residuo potenziale pari a €. 22.867.513,61 fino al raggiungimento dell'ammontare del prestito obbligazionario nominale nel 2023;

- Componente *swap* di copertura su tasso:
  - "Gamba a debito" della Regione consistente nel pagamento di rate semestrali d'interesse al tasso fisso annuale del 5,09% su un nozionale di partenza pari a €. 22.867.513,61 decrescente nel tempo;
  - "Gamba a credito" della Regione consistente nella riscossione di rate semestrali d'interesse al tasso variabile Euribor 6 mesi più spread dello 0,40% su un nozionale di partenza pari a €. 60.000.000,00 costante nel tempo.

All'esito dell'operazione di ristrutturazione, il MEF ha, quindi, dichiarato che il valore di *unwind* effettivo del derivato di €. 408.200.000,00 della Regione Puglia è risultato superiore a quanto riportato nella valutazione della convenienza ex art. 41 della legge n. 448/2001 che, pertanto, è stata verificata al momento della chiusura parziale del derivato stesso.

La nota informativa sulle operazioni di finanza derivata, allegata al disegno di legge al rendiconto 2015, precisa che i valori di chiusura (*unwind)* del contratto derivato a cui è stata eseguita l'estinzione parziale del contratto di *swap* sono risultati coerenti e congruenti con il *pricing* effettuato con i sistemi e le condizioni di mercato registrate dal MEF, Dipartimento del Tesoro, Direzione II, Ufficio IV e delle quali si conserva copia negli archivi dell'Ufficio ministeriale.

Il prospetto che segue, tratto dalla su richiamata nota informativa, riporta il valore del contratto di finanza derivata e del *sinking fund*, aggiornato alla data del 6 maggio 2016.

Tabella 5.9 - Valore del contratto derivato in essere alla data del 6 maggio 2016

Mark to Market al 06/05/2016	
Data emissione:	24 gennaio 2003
Data scadenza:	6 febbraio 2023
Interest rate swap:	36.222.174
Credit Derivative/Sinking fund	- 4.121.566
Totale	32.100.608

FONTE: Tabella inserita nella nota informativa allegata al rendiconto 2015 (allegato n. 15)

Infine, deve aggiungersi che, a seguito della prima ristrutturazione dello strumento di finanza derivata, approvata con D.G.R n. 217 del 7 febbraio 2012, la Regione Puglia ha ottenuto dalla controparte la somma di 7,9 milioni di euro da destinare alla copertura delle spese sostenute per il raggiungimento dell'accordo, il monitoraggio del contratto e per l'accantonamento in bilancio per i rischi specifici connessi all'opzione digitale "*top side*" del contratto di *interest rate swap*.

Il Servizio debito e rendicontazione della Regione Puglia ha precisato che la somma di 2,9 milioni di euro (capitolo 3895) è stata utilizzata per la definizione del precedente accordo, di cui €. 239.584.36 ancora disponibili a residuo per ulteriori esigenze di monitoraggio del contratto derivato ancora vigente, mentre la somma di 5 milioni di euro è stata destinata al fondo svalutazione crediti (capitolo 1110065) a copertura da rischi dello *swap* o chiusura dell'opzione digitale "*top side*".

Alla luce dell'eliminazione di tale opzione digitale sul residuo del nuovo derivato e venendo meno la causa per cui la somma era stata accantonata, deve rilevarsi che la Regione potrebbe "liberare" le suddette somme accantonate a beneficio del bilancio autonomo.

Tuttavia, ad avviso della Sezione, nel caso dovessero liberarsi le somme precedentemente accantonate, non potrebbero comunque essere utilizzate autonomamente per qualunque spesa di bilancio, ma dovrebbe, prudenzialmente, essere seguita, la regola contabile del realizzo in caso di *mark to market positivo* precisata al punto 3.23 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011.

Il predetto principio contabile chiarisce, infatti, che eventuali economie di bilancio di questo tipo dovrebbero destinarsi all'estinzione anticipata di altri derivati detenuti dall'Ente o, in alternativa, utilizzarsi per estinguere prioritariamente il debito relativo al mutuo o al buono obbligazionario a copertura del quale era stato perfezionato il derivato oggetto di estinzione anticipata e solo dopo aver estinto tutti i debiti coperti da strumenti finanziari derivati e dopo avere estinto tutti i collegati

contrati derivati, eventualmente residuassero ancora somme positive dovrebbero comunque destinarsi alla riduzione dell'indebitamento generale dell'ente.

Infatti, l'impostazione accolta dal nuovo principio contabile è diretta ad impedire che eventuali valori positivi conseguiti all'atto dell'estinzione dei contratti di finanza derivata siano finalizzati a spesa corrente.[18]

Ad avviso della Sezione, anche in tal caso dovrebbe utilizzarsi il medesimo accorgimento in quanto, in caso contrario, potrebbe prospettarsi l'aggiramento del vincolo imposto dall'articolo 119 della Costituzione che vieta di finanziare spesa corrente con entrate da indebitamento.

La Regione Puglia, come già accennato, ha, infatti, contratto un mutuo trentennale con il MEF per estinguere anticipatamente parte del precedente prestito obbligazionario con annesso contratto derivato e pertanto, per tale finalità, avrebbe potuto utilizzare la somma accantonata allo scopo e ridurre di 5 milioni di euro l'esposizione finanziaria nei confronti del MEF.

[18] Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, audizione della Corte dei conti in materia di indagine conoscitiva sugli strumenti finanziari derivati tenutasi, in data 6/05/2015, presso la commissione finanza della Camera dei Deputati ove si è sottolineato che il comparto delle autonomie territoriali ha ben presto evidenziato profili di criticità piuttosto elevati, considerata sia l'incidenza di tali strumenti sullo stock complessivo del debito sia l'inadeguatezza degli apparati preposti alla loro gestione.

6 I RISULTATI FINANZIARI DELL'ESERCIZIO 2015

6.1 Il risultato della gestione di competenza

I dati rilevati dall'art. 2 del disegno di legge di approvazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2015, evidenziano che il totale delle entrate accertate per la gestione di competenza 2015 ammonta a €. 14.234.676.689,69 di cui €. 12.059.313.134,42 riscossi e versati e €. 2.175.363.555,27 da riscuotere, mentre il totale delle spese impegnate ammonta a €. 14.575.578.781,74, di cui €. 12.666.381.889,34 pagati ed €. 1.909.196.892,40 da pagare.

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2015 è indicato, all'art. 9, nell'importo complessivo di €. 1.322.780.386,60, in diminuzione rispetto a quello fatto registrare lo scorso esercizio pari a €. 1.549.752.095,48.

Una delle più importanti novità introdotte dal decreto legislativo sull'armonizzazione dei sistemi contabili per gli enti territoriali può considerarsi l'aver ridisegnato la struttura dell'orizzonte temporale cui si riferiscono i diversi documenti di bilancio.

L'art. 39 del D. Lgs. n. 118/2011 ha, infatti, stabilito che 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 ad 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 deve comprendere le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.

Deve aggiungersi che, per effetto del nuovo principio sulla competenza finanziaria potenziata, introdotto sempre dal D. Lgs. n. 118/2011, anche per le Regioni il momento temporale nel quale le obbligazioni giuridiche attive e passive vanno imputate in bilancio, in termini di accertamenti e impegni, non corrisponde più al momento del perfezionarsi dell'obbligazione giuridica stessa ma coincide con il momento in cui tali obbligazioni vengono a scadenza.

Conseguentemente è sorta l'esigenza di trovare il modo di dare la giusta rappresentazione contabile a quelle particolari tipologie di spese (per lo più d'investimento) legate imprescindibilmente alle tipologie di entrata che ne rappresentano obbligatoriamente le fonti di finanziamento al fine di evitare che, ad esempio, spese finanziate anticipatamente in un esercizio ma imputate in un esercizio successivo sembrassero prive di copertura finanziaria nell'esercizio di avvenuta imputazione.

Lo strumento tecnico – contabile individuato dal legislatore per risolvere la problematica su esposta è il fondo pluriennale vincolato.

Come precisato dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, il fondo pluriennale vincolato (FPV) rappresenta un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso rendendo evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

Il fondo pluriennale vincolato è formato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate ed imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese.

Prescindono, invece, dalla natura vincolata o destinata delle entrate che lo alimentano, potendosi configurare come delle eccezioni a tutti gli effetti, sia il fondo pluriennale vincolato costituito in occasione del riaccertamento ordinario dei residui, al fine di consentire la reimputazione di un impegno che, a seguito di eventi verificatisi successivamente alla registrazione, non risulta più esigibile nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce; sia il fondo costituito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, effettuato per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti alla nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria.

Il FPV, inoltre, risulta immediatamente utilizzabile a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano ed è possibile procedere all'impegno delle spese esigibili nell'esercizio in corso (la cui copertura è costituita dalle entrate accertate nel medesimo esercizio finanziario), ed all'impegno delle spese esigibili negli esercizi successivi (la cui copertura è effettuata dal fondo).

In sostanza, il nuovo principio della competenza potenziata prevede che il FPV sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzi con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste.

In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati.

Pe queste ragioni la sola differenza tra entrate accertate, di competenza, ed uscite impegnate, di competenza, che in passato generava il risultato della gestione di competenza, con l'applicazione a regime della nuova disciplina contabile è destinata a perdere di significato in quanto per determinare un analogo risultato e determinare gli effetti della gestione economico-finanziaria del singolo anno, vi è la necessità di inserire nel risultato della gestione di competenza anche gli effetti del nuovo saldo relativo all'evoluzione del fondo pluriennale vincolato nel singolo esercizio.

Lo stesso art. 39 precisa che, tra le spese di cui si autorizza l'impegno negli esercizi cui il bilancio si riferisce, occorre anche considerare la quota dello stanziamento di competenza costituita dal fondo pluriennale vincolato, destinata alla copertura degli impegni che sono stati assunti negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi e degli impegni che si prevede di assumere nell'esercizio con imputazione agli esercizi successivi.

Con riferimento al FPV, non è, poi, possibile impegnare e pagare con imputazione all'esercizio cui lo stanziamento si riferisce.

Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 11, comma 12, del D. Lgs. n. 118/2011, nel 2015, gli enti territoriali dovevano adottare gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014 e che conservavano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria.

A tali schemi dovevano affiancare quelli dalla nuova normativa contabile, cui è attribuita, nel 2015, soltanto funzione conoscitiva.

La norma aggiunge che, nel 2015, come prima voce dell'entrata degli schemi di bilancio autorizzatori annuali e pluriennali è inserito il fondo pluriennale vincolato, mentre in spesa il fondo pluriennale è incluso nei singoli stanziamenti del bilancio annuale e pluriennale.

Come rilevato nel capitolo afferente la manovra di bilancio, a tali disposizioni risulta essersi adeguata anche la Regione Puglia.

L'articolo 5 del disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015 determina il risultato della gestione di competenza nell'importo negativo di €. 340.902.092,05 basandosi esclusivamente sulla differenza tra accertamenti ed impegni e precisando che è escluso l'avanzo applicato dell'esercizio 2014 ed il saldo del fondo pluriennale vincolato in parte entrata e ed in parte spesa.

La successiva tabella n. 6.1. elaborata da questa Sezione, alla luce della nuova normativa contabile, aggiunge al calcolo del predetto risultato della gestione di competenza 2015 anche il saldo del fondo pluriennale vincolato negativo per €. 39.952.828,70 ed evidenzia che il risultato "armonizzato" è negativo per €. 380.854.290,75.

Tabella 6.1 - Risultato "ricostruito" della gestione di competenza dell'esercizio 2015

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	Entrate riscosse in conto competenza 2015	12.059.313.134,42
(2)	Residui attivi di competenza 2015	2.175.363.555,27
(3=1+2)	Entrate accertate di competenza 2015	14.234.676.689,69
(4)	Uscite pagate in conto competenza 2015	12.666.381.889,34
(5)	Residui passivi di competenza 2015	1.909.196.892,40
(6=4+5)	Uscite impegnate di competenza 2015	14.575.578.781,74
(7=3-6)	Risultato della gestione di competenza 2015	-340.902.092,05
(8)	Saldo del FPV nell'esercizio 2015	-39.952.828,70
(9=7+8)	Risultato della gestione di competenza 2015 armonizzato	-380.854.920,75

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del D.L.R. n. 88 del 25 maggio 2016 e relativi allegati
(Valori al centesimo di euro)

6.2 Gli equilibri di bilancio

Anche la disciplina sugli equilibri di bilancio è stata modificata dal decreto legislativo sull'armonizzazione contabile.

L'art. 40 del D. Lgs. n. 118/2011 dispone, infatti, che, per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo.

Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in 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 tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità.

Nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'art. 62.

A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.

Ovviamente gli stessi saldi vanno verificati anche a livello di rendiconto per controllare che gli equilibri di bilancio in termini di stanziamento siano stati mantenuti anche in termini di accertamenti, impegni incassi e pagamenti.

La gestione di cassa sarà analizzata a fine capitolo, mentre la dimostrazione degli equilibri di bilancio in termini di competenza è stata riassunta attraverso il prospetto che segue, costruito dalla Sezione prendendo in considerazione gli allegati ufficiali da utilizzarsi obbligatoriamente per la redazione del rendiconto di gestione ed i dati forniti dalla Regione in base ai nuovi schemi contabili di bilancio.

Tabella 6.2 - Equilibri di bilancio (a consuntivo 2015)

EQUILIBRI DI BILANCIO		ACCERTAMENTI E IMPEGNI DELL'ESERCIZIO
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti	(+)	206.919.528,43
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente [1]	(-)	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	0,00
Entrate titoli 1-2-3	(+)	9.509.794.449,18
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche [2]	(+)	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	671.527.767,94
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti [3]	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	397.676.776,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00
Spese correnti	(-)	9.154.945.817,49
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) [4]	(-)	182.732.887,87
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	205.146.291,11
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) [5]	(-)	0,00
Rimborso prestiti	(-)	970.241.122,66
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		*810.000.000,00*
A) Equilibrio di parte corrente		**272.852.402,42**

Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	402.104.949,54
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	365.567.851,05
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	676.891.619,40
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	399.437.639,67
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche [2]	(-)	0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti [3]	(-)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	397.676.776,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	671.527.767,94
Spese in conto capitale	(-)	1.165.982.436,84
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) [4]	(-)	222.787.791,88
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	205.146.291,11
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) [5]	(+)	364.143.576,69
B) Equilibrio di parte captale		**-44.682.845,20**

Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie [6]	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	1.803.212.401,86
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	1.439.068.825,17
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		**364.143.576,69**

EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)	**228.169.557,22**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati allegati al D.L.G.R. n. 88/2016 secondo lo schema previsto dal D.Lgs. n. 118/2011
(Valori al centesimo di euro)

(1) Escluso il disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto.

(2) Corrispondono alle entrate in conto capitale relative ai soli contributi agli investimenti destinati al rimborso prestiti corrispondenti alla voce del piano dei conti finanziario con codifica E.4.02.06.00.000.

(3) Il corrispettivo della cessione di beni immobili può essere destinato all'estinzione anticipata di prestiti - principio applicato della contabilità finanziaria 3.13.

(4) Indicare l'importo dello stanziamento definitivo.

(5) Indicare l'importo della lettera C).

(6) Nel rispetto delle priorità previste dall'ordinamento.

(7) Le spese correnti finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione comprendono quelle finanziate da entrate vincolate accertate nell'esercizio e da FPV d'entrata.

E' possibile verificare che la Regione Puglia garantisce gli equilibri di bilancio 2015 esclusivamente attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. sia per la parte corrente che per la parte

investimenti, atteso che il saldo complessivo, pari a €. 228.169.557,22, al netto di tali quote incidenti per la somma complessiva di €. 609.024.477,97 (€. 206.919.528,43 più €. 402.104.949,54) determina il risultato di gestione di competenza conseguente all'armonizzazione contabile, di - €. 380.854.920,75, già analizzato nel paragrafo precedente.

Va anche sottolineato che, ai sensi del sopra citato art. 40, mentre non risulta possibile utilizzare eventuali somme eccedenti l'equilibrio di parte investimenti per poter finanziare squilibri di parte corrente, eventuali surplus di parte corrente possono, invece, dare copertura a disavanzi di parte capitale.

Gli equilibri di bilancio raggiunti dalla Regione Puglia nell'esercizio oggetto di studio verificano questa ipotesi giacché il saldo di parte corrente è risultato positivo per €. 272.852.402,42, mentre, quello di parte capitale, è risultato negativo per €. 44.682.845,20.

6.3 Il risultato della gestione dei residui

Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1 al decreto legislativo sull'armonizzazione contabile, anche le Regioni provvedono, annualmente, al riaccertamento (ordinario) dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento.

Le Regioni escludono dal riaccertamento ordinario dei residui quelli derivanti dal perimetro sanitario (cui si applica il titolo II del decreto) e, fino al 31 dicembre 2015, i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto.

Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate e possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate.

Le entrate e le spese accertate ed impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili.

La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate.

La costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese.

Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato ed agli stanziamenti correlati, dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente, necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate, sono effettuate con provvedimento amministrativo della Giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente.

Il riaccertamento ordinario dei residui è effettuato anche nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria.

Al termine delle procedure di riaccertamento, non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Come già detto approfonditamente nel capitolo relativo a "L'avvio del processo di armonizzazione contabile", accanto al suddetto riaccertamento, cosiddetto "ordinario" dei residui, da effettuarsi propedeuticamente ogni anno prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, nell'anno 2015, si è anche resa necessaria l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, da effettuarsi un'unica volta subito dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2014 e da non potersi in futuro più ripetere, al fine di adeguare la vecchia struttura contabile finanziaria dei bilanci degli enti locali e territoriali alle nuove regole e principi in vigore per tutti dal 2015.

Il prospetto successivo, pertanto, riassume i diversi passaggi finanziari che, a partire dal risultato di amministrazione finale accertato nell'esercizio 2014, attraverso le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui prima e di riaccertamento ordinario dei residui poi, hanno determinato il risultato di amministrazione iniziale armonizzato e riaccertato dell'esercizio 2015 punto di partenza imprescindibile al fine di determinare correttamente il risultato di amministrazione finale accertato nell'esercizio 2015 dopo aver considerato anche il risultato della gestione di competenza armonizzato, nel senso descritto nel paragrafo iniziale del presente capitolo.

L'analisi dei dati evidenzia che le operazioni di riaccertamento dei residui, complessivamente considerate, hanno inciso davvero negativamente, per oltre 2,6 miliardi di euro, nella ridefinizione del risultato di amministrazione iniziale 2015, per effetto di maggiori insussistenze, sia definitive che temporanee, rilevate tra i residui attivi rispetto a quelle dei residui passivi.

L'art. 63 del D. Lgs. n. 118/2011 conferma, infatti, che, in attuazione del principio contabile generale della competenza finanziaria, le Regioni, prima di inserire i residui attivi e passivi nel rendiconto della gestione, provvedono al riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui.

Tabella 6.3- Effetti del riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui sul risultato di amministrazione iniziale dell'esercizio 2015

	DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI
(1)	Risultato di amministrazione finale dell'esercizio 2014	**4.845.880.307,54**
(2)	Residui attivi cancellati straordinariamente in modo definitivo	2.216.526.361,89
(3)	Residui attivi cancellati straordinariamente in modo temporaneo	3.260.699.073,21
(4)	Residui passivi cancellati straordinariamente in modo definitivo	0,00
(5)	Residui passivi cancellati straordinariamente in modo temporaneo	3.626.052.256,85
(6)	FPV da riaccertamento straordinario	365.567.851,05
(7=1-2-3+4+5-6)	Risultato di amministrazione iniziale 2015 armonizzato	**2.629.139.278,24**
(8)	Minori residui attivi ordinariamente riaccertati	3.084.673.089,51
(9)	Minori residui passivi ordinariamente riaccertati	2.692.643.450,15
(10=9-8)	Risultato della gestione ordinaria dei residui	**-392.029.639,36**
(11=7+10)	Risultato di amministrazione iniziale 2015 armonizzato e riaccertato	**2.237.109.638,88**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del D.L.R. n. 88 del 25 maggio 2016 e relativi allegati
(Valori al centesimo di euro)

L'art. 6 del disegno di legge al rendiconto 2015 evidenzia, all'esito delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, propedeutiche all'elaborazione del rendiconto generale annuale che, alla chiusura dell'esercizio 2015, sussistono residui attivi per l'importo complessivo di €. 4.620.189.081.58 di cui €. 2.175.363.555,27 per residui di competenza 2015.

L'articolo 8 del disegno di legge al rendiconto 2015 determina i residui passivi propri, alla chiusura dell'esercizio 2015, in €. 3.681.194.070,30 di cui €. 1.909.196.892,40 provenienti dalla competenza 2015.

6.4 Il risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione finale dell'esercizio 2015, prima della distinzione per fondi, presenta un avanzo di €. 1.856.254.718,13, inferiore rispetto a quello pari a €. 4.845.880.307,54 fatto registrare nell'esercizio 2014, sia per effetto della negativa gestione di competenza 2015 che per effetto della gestione dei residui anch'essa negativa[19].

La successiva tabella ne riassume le risultanze in base alle diverse componenti già analizzate nei precedenti paragrafi.

Tabella 6.4- Risultato di amministrazione dell'esercizio 2015

	DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI
(1)	Risultato di amministrazione iniziale 2015 armonizzato	2.629.139.278,24
(2)	Risultato della gestione di competenza 2015 armonizzato	-380.854.920,75
(3)	Risultato della gestione dei residui 2015	-392.029.639,36
(4=1+2+3)	Risultato di amministrazione finale 2015 armonizzato	1.856.254.718,13

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del D.L.R. n. 88 del 25 maggio 2016 e relativi allegati
(Valori al centesimo di euro)

L'articolo 42 del D. Lgs. n. 118/2011 prevede che il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.

La tabella n. 6.5 è stata elaborata dalla Sezione, con le risultanze presenti nel disegno di legge regionale n. 88/2016, in base al prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (prima parte) dell'allegato n. 10 al D. Lgs. n. 118/2011 che obbligatoriamente gli enti territoriali devono utilizzare per la redazione dei nuovi schemi sul rendiconto di gestione.

[19] Come analizzato nei precedenti paragrafi, sia il risultato della gestione di competenza che il risultato della gestione dei residui risentono anche degli effetti relativi dell'applicazione del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata in vigore dall'anno 2015.

Tabella 6.5 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2015 - Parte 1^

DESCRIZIONE VOCI		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO				1.549.752.095,48
RISCOSSIONI	(+)	2.732.602.452,38	12.059.313.134,42	14.791.915.586,80
PAGAMENTI	(-)	2.352.505.406,34	12.666.381.889,34	15.018.887.295,68
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.322.780.386,60
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.322.780.386,60
RESIDUI ATTIVI	(+)	2.444.825.526,31	2.175.363.555,27	4.620.189.081,58
Di cui derivanti da accertamenti di tributi sulla base della stima del dipartimento delle finanze				*0,00*
RESIDUI PASSIVI	(-)	1.771.997.177,90	1.909.196.892,40	3.681.194.070,30
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			182.732.887,87
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			222.787.791,88
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2015 (A)	(=)			**1.856.254.718,13**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2015 del D.L.G.R. n. 88/2016 secondo lo schema previsto dall'allegato n. 10 al D.Lgs. n. 118/2011
(Valori al centesimo di euro)

Questo valore non costituisce ancora l'effettivo avanzo di amministrazione "disponibile" da parte dell'Ente perché occorre suddividerlo in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, così come previsto dal comma 1 del citato art. 42 il quale, aggiunge anche che, nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare.

In tal caso, il comma 12 dello stesso articolo di legge, dispone che l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto

del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, deve essere applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione.

La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione.

Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

Il piano di rientro deve essere sottoposto al parere del collegio dei revisori ed a tal fine, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in conto capitale con riferimento a squilibri di parte capitale.

L'art. 9, comma 5, del D.L. n. 78 del 19 giugno 2015 ha, infine, disposto che solo per l'eventuale disavanzo esistente al 31 dicembre 2014, al netto del debito autorizzato e non contratto, in deroga a quanto descritto nel punto precedente può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

La suddetta deliberazione deve contenere l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante.

Con periodicità almeno semestrale il Presidente della Giunta regionale deve trasmettere al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro.

La suddivisione del risultato di amministrazione della Regione Puglia nei diversi fondi previsti per legge è stata ricostruita nella tabella successiva.

Tabella 6.6 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2015 - Parte 2^

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2015	
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2015 (A)	1.856.254.718,13
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2015	106.496.325,35
Fondo accantonamento anticipazioni di liquidità da D.L. n. 35/2013 da ripianare	506.337.113,01
Accantonamento residui perenti al 31/12/2015 (solo per le regioni)	113.754.890,73
Fondo svalutazione crediti	12.000.000,00
Fondo svalutazione crediti relativo ad anticipazioni consorzi di bonifica	1.500.000,00
Fondo per la copertura rischi su anticipazioni concessa a favore di AQP	40.000.000,00
Fondo per la copertura rischi su anticipazioni concessa a favore di Aeroporti di Puglia	10.000.000,00
Fondo copertura rischi su garanzia prestata a favore di AQP su contratto di mutuo	22.900.000,00
Fondo leggi in corso di adozione (L.R. n. 3/2016)	5.000.000,00
Totale parte accantonata (B)	817.988.329,09
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.262.650.457,49
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	219.809.249,94
Altri vincoli	
Totale parte vincolata (C)	1.482.459.707,43
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-444.193.318,39
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare	

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2015 del D.L.G.R. n. 88/2016 secondo lo schema previsto dall'allegato n. 10 al D.Lgs. n. 118/2011
(Valori al centesimo di euro)

L'esame del prospetto evidenzia che, dopo l'appostazione contabile dei diversi vincoli previsti ex lege, la parte disponibile del risultato di amministrazione risulta essere negativa per €. 444.193.318,39 ma, per tale disavanzo non dovrà essere attivata dall'Ente la disciplina di piano di rientro descritta dall'art. 42, comma 12, su richiamata, poiché il risultato negativo è determinato dall'iscrizione in bilancio del fondo anticipazioni di liquidità a cui si applica il trattamento contabile previsto dai commi 698, 699 e 700 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 che ha ereditato le disposizione normative del D. L. n. 179/2015, così detto "decreto Salva Regioni" non convertito[20].

[20] Cfr. paragrafo 3. 2 del capitolo 3.

Infatti, il disavanzo registrato dall'Ente pugliese, alla chiusura dell'esercizio 2015 è, in realtà, frutto del disavanzo riaccertato del risultato di amministrazione di inizio 2015 pari a €. 506.337.113,01[21] determinatosi dopo aver obbligatoriamente iscritto in bilancio un fondo anticipazioni di liquidità pari alla somma complessiva di €. 630.443.679,62 in base alle disposizioni contenute nel comma 698, lettera b) del suddetto articolo di legge.

Di tale fondo vanno, poi, distinte due quote.

La quota in disavanzo (nella fattispecie pari a €. 506.337.113,01) deve essere annualmente applicata, a partire dall'esercizio 2016, sia in entrata del bilancio di previsione, come «Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità», sia in uscita per la stessa somma decurtata dal rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente; mentre, dall'esercizio 2017 e fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione verrà applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa andrà stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente (comma 700, lettera a).

La quota del fondo, invece, eccedente l'importo del disavanzo (nella fattispecie €. 630.443.679,62 meno €. 506.337.113,01 pari a €. 124.106.566,61) è utilizzata ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nel risultato di amministrazione secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 (comma 700, lettera b)).

Poiché la Regione Puglia ha accantonato nel FCDE una somma inferiore, pari a €. 106.496.325,35, ha potuto liberare risorse in bilancio per la differenza di €. 17.610.241,26.

Ovviamente, essendo l'importo negativo della parte disponibile finale del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 (€. 444.193.318,39) inferiore al disavanzo generato dall'applicazione del comma 698 (€. 506.337.113,01), nessuna quota di disavanzo va recuperata secondo quanto disposto dal comma 12 dell'art. 42 del D. Lgs. n. 118/2011.

Infine, per meri fini statistici, si espongono di seguito i risultati di amministrazione dell'ultimo decennio.

[21] Cfr. la tabella n. 3.2 del paragrafo n. 3.2

Tabella 6.7 - Serie storica dei risultati di amministrazione dell'ultimo decennio

ANNUALITA' DI RIFERIMENTO	IMPORTI
ESERCIZIO 2006	1.515,56
ESERCIZIO 2007	1.692,26
ESERCIZIO 2008	1.211,94
ESERCIZIO 2009	1.171,77
ESERCIZIO 2010	1.115,53
ESERCIZIO 2011	1.252,83
ESERCIZIO 2012	1.111,35
ESERCIZIO 2013 *	6.053,30
ESERCIZIO 2014 *	4.845,88
ESERCIZIO 2015	1.856,25

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati della relazione di Giunta al rendiconto 2015
(Valori in milioni di euro)

*** I dati relativi a queste annualità, risentono delle differenti modalità di calcolo contabile del risultato di amministrazione, introdotte dalla L.R. 11 dicembre 2013, n. 35 che ha cancellato l'istituto dei residui passivi di stanziamento, facendone confluire le risultanze tra le economie vincolate di bilancio (Deliberazione n. 126/PARI/2014 e n. 136/PARI/2015 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti).**

6.5 La gestione di cassa

La gestione di cassa dell'esercizio 2015 viene riassunta dalla successiva tabella compilata con i dati indicati nell'art. 9 del disegno di legge di approvazione del rendiconto n. 88/2016 e controllati con le risultanze disponibili sul conto di bilancio, nella versione autorizzatoria previgente i nuovi schemi contabili, allegato allo stesso disegno di legge.

Tabella 6.8 - Gestione di cassa

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	Fondo cassa iniziale	1.549.752.095,48
(2)	Entrate riscosse in conto residui	2.732.602.452,38
(3)	Entrate riscosse in conto competenza	12.059.313.134,42
(4=2+3)	Entrate riscosse complessive	14.791.915.586,80
(5)	Uscite pagate in conto residui	2.352.505.406,34
(6)	Uscite pagate in conto competenza	12.666.381.889,34
(7=5+6)	Uscite pagate complessive	15.018.887.295,68
(8=4-7)	Risultato d'esercizio della gestione di cassa	-226.971.708,88
(9=1+8)	Fondo cassa finale	1.322.780.386,60

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del D.L.R. n. 88 del 25 maggio 2016 e relativi allegati
(Valori al centesimo di euro)

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2015, assomma ad €. 1.322.780.386,60 ed è ottenuto sommando al fondo cassa iniziale pari a €. 1.549.752.095,48 le riscossioni in conto competenza ed in conto residui che ammontano a €. 14.791.915.586,80 e detraendo i pagamenti in conto competenza ed in conto residui pari a €. 15.018.887.295,68.

Anche durante l'esercizio 2015, così come avvenuto nell'ultimo quinquennio, i pagamenti effettuati dall'Ente sono risultati superiori alle riscossioni (nel 2015 per €. 226.971.708,88) ma per effetto del fondo cassa di inizio esercizio, si è potuto comunque chiudere l'annualità 2015 con un fondo cassa finale positivo per la somma di €. 1.322.780.386,60, chiaramente inferiore a quello con cui si è chiuso l'esercizio precedente (€. 1.549.752.095,48) continuando il lento ma costante processo di erosione della liquidità disponibile.

L'analisi della tabella evidenzia, inoltre, l'assenza di pagamenti per carte contabili non regolarizzate derivanti da pagamenti senza mandato effettuati dal tesoriere a seguito di provvedimenti esecutivi dell'Autorità Giudiziaria.

Per quanto concerne il controllo di coerenza tra le movimentazioni di cassa in bilancio registrate nel rendiconto 2015, allegato al disegno di legge di Giunta n. 88/2016 e quelle evidenziate nei prospetti SIOPE di Banca d'Italia, aggiornate alla data del 9 giugno 2016[22], viene confermata anche nell'esercizio 2015[23], l'esistenza di importanti disallineamenti contabili di cassa.

Le successive tabelle riassumono gli esiti del suddetto controllo che la Sezione ha effettuato relativamente gli incassi complessivi (in conto competenza ed in conto residui) ed ai pagamenti

Tabella 6.9 - Analisi di coerenza degli incassi complessivi (schemi contabili vigenti nel 2014)

ESERCIZIO 2015	INCASSI COMPLESSIVI AL 31/12/2015 (competenza + residui)			
	RENDICONTO Dati acquisiti il 31/05/2016 (A)	TESORERIA Dati acquisiti il 17/06/2016 (B)	SIOPE * Dati aggiornati al 09/06/16 (C)	Differenze (D=A-C)
Titolo I	6.478.332.643,07	6.478.332.643,07	6.478.332.643,07	0,00
Titolo II	3.378.989.679,60	3.378.989.679,60	3.378.989.679,60	0,00
Titolo III	457.850.718,95	457.850.718,95	457.824.728,95	25.990,00
Titolo IV	1.392.563.247,68	1.392.563.247,68	1.392.563.247,68	0,00
Titolo V	403.717.469,16	403.717.469,16	403.717.469,16	0,00
Titolo VI	2.680.461.828,34	2.680.461.828,34	2.680.487.818,34	-25.990,00
Da regolarizzare	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALI	**14.791.915.586,80**	**14.791.915.586,80**	**14.791.915.586,80**	**0,00**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2015 del D.L.G.R. n. 88/2016, della Tesoreria e della banca dati SIOPE (Valori al centesimo di euro)

*** Le informazioni pubbliche disponibili sulla banca dati SIOPE sono suddivise tra incassi complessivi propri delle regioni e province autonome ed incassi complessivi regionali relativi alla sola gestione sanitaria. Per rendere confrontabili le informazioni evidenziate in tabella, la Sezione ha provveduto a sommare i dati per codici SIOPE omogenei.**

[22] Per effettuare il controllo, la Sezione ha utilizzato le risultanze SIOPE disponibili sulla piattaforma telematica perché più recenti (9 giugno 2016) rispetto a quelle allegate al D.L.G.R n. 88/2016 acquisito in data 31 maggio 2016.

[23] Sull'argomento si richiamano le relazioni di questa Sezione allegate alle decisioni di parificazione n. 124/PARI/2013, n. 126/PARI/2014 e n. 136/PARI/2015.

Tabella 6.10 - Analisi di coerenza degli incassi complessivi (schemi contabili vigenti nel 2014)

ESERCIZIO 2015	PAGAMENTI COMPLESSIVI AL 31/12/2015 (competenza + residui)			
	RENDICONTO Dati acquisiti il 31/05/2016 (A)	TESORERIA Dati acquisiti il 17/06/2016 (B)	SIOPE * Dati aggiornati al 09/06/16 (C)	Differenze (D=A-C)
Titolo I	8.810.193.245,77	8.810.193.245,77	8.822.590.593,32	-12.397.347,55
Titolo II	1.440.390.023,15	1.440.390.023,15	1.427.992.675,60	12.397.347,55
Titolo III	1.014.451.648,98	1.014.451.648,98	1.014.451.648,98	0,00
Titolo IV	3.753.852.377,78	3.753.852.377,78	3.753.852.377,78	0,00
Da regolarizzare	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALI	**15.018.887.295,68**	**15.018.887.295,68**	**15.018.887.295,68**	**0,00**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2015 del D.L.G.R. n. 88/2016, della Tesoreria e della banca dati SIOPE
(Valori al centesimo di euro)

* Le informazioni pubbliche disponibili sulla banca dati SIOPE sono suddivise tra pagamenti complessivi propri delle regioni e province autonome e pagamenti complessivi regionali relativi alla sola gestione sanitaria. Per rendere confrontabili le informazioni evidenziate in tabella, la Sezione ha provveduto a sommare i dati per codici SIOPE omogenei.

Tabella 6.11 - Analisi di coerenza del fondo cassa (schemi contabili vigenti nel 2014)

ESERCIZIO 2014	RENDICONTO Dati acquisiti il 31/05/2016 (A)	SIOPE * Dati aggiornati al 09/06/16 (B)	Differenze (C=A-B)
Fondo cassa al 01.01.15	1.549.752.095,48	1.549.752.095,48	0,00
Fondo cassa al 31.12.15	1.322.780.386,60	1.322.780.386,60	0,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2015 del D.L.G.R. n. 88/2016 e della banca dati SIOPE
(Valori al centesimo di euro)

* Le informazioni pubbliche disponibili sulla banca dati SIOPE sono suddivise tra disponibilità liquide proprie delle regioni e province autonome e disponibilità liquide regionali relativi alla sola gestione sanitaria. Per rendere confrontabili le informazioni evidenziate in tabella, la Sezione ha provveduto a sommare i dati per codici SIOPE omogenei.

complessivi (in conto competenza ed in conto residui) posti in essere dalla Regione Puglia durante l'esercizio 2015, oltre che un raffronto finale tra i dati di cassa ad inizio e fine esercizio.

Il fenomeno, che nel 2014 ha interessato solo i pagamenti per un disallineamento complessivo tra titolo I e II della spesa di €. 50.601.630,92, sembra piuttosto regredire in quanto, nell'esercizio 2015 oltre ad un disallineamento tra i due titoli di spesa citati, sebbene di minor rilevanza quantitativa (€. 12.397.347,55), va registrata nuovamente, come gli esercizi precedenti il 2014, una squadratura contabile tra il titolo III ed il titolo VI delle entrate.

Con memorie pervenute alla Sezione in data 30 giugno 2016, prot. n. 2252, l'Ente ha chiarito che la discrasia sul lato degli incassi era dovuta ad un mero ritardo nell'aggiornamento della banca dati Siope ed alla data attuale risulta rientrata, mentre relativamente alla mancata corrispondenza tra i dati dei titoli I e II della spesa risultanti dal disegno di legge al rendiconto 2015 e quelli rilevati dal sistema SIOPE, con uno sbilancio complessivo pari a zero per effetto dell'esatta compensazione delle discrasie tra i primi due titoli della spesa pari a €. 12.397.347.55 la Regione, pur confermando l'esistenza dei disallineamenti contabili, ha chiarito che l'attività autocorrettiva posta in essere ha portato ad un forte ridimensionamento delle squadrature con il sistema SIOPE, per effetto di un'attenta attività di spacchettamento degli originari capitoli di bilancio al fine di consentirne l'allineamento al piano dei conti integrato di cui al D. Lgs. n. 118/2011.

La Sezione evidenzia, infine, che, con nota dell'8 giugno 2016, prot. n. 2041, sono state chieste le risultanze asseverate dalla Tesoreria regionale relative agli incassi ed ai pagamenti complessivi effettuati nell'esercizio 2015, suddivisi in conto competenza e conto residui, in modo da effettuare anche le verifiche di quadratura contabile tra le poste contabilizzate dal tesoriere e quelle riportate sul conto di bilancio dell'esercizio 2015.

I dati autenticati dalla Tesoreria ed inviati dalla Regione il 17 giugno 2016, con nota prot. n. 2130, vengono riassunti nella colonna B delle tabelle n. 6.9 e 6.10 ed evidenziano la perfetta quadratura contabile con quelli iscritti nel rendiconto (colonna A delle stesse tabelle).

7 LA GESTIONE DELLE ENTRATE

7.1 La gestione delle entrate regionali ed il passaggio al nuovo sistema di contabilità

L'analisi delle componenti del rendiconto regionale dell'esercizio 2015 mira ad osservare la legittimità e la regolarità della gestione, al fine di proporre le misure di correzione e gli interventi di riforma per assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

A seguito della riforma contabile approvata con D. Lgs. n. 118/2011 e successive modifiche, lo schema di bilancio, anche degli enti territoriali, è stato modificato sia formalmente (ad esempio è cambiato il numero dei titoli di bilancio sia per le voci di entrata che per quelle di spesa) che nella sostanza (ad esempio è stata separata la gestione delle anticipazioni di tesoreria dalla complessiva gestione dell'indebitamento) e soprattutto, con l'applicazione del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, la gestione dei diversi esercizi è molto più interconnessa che nel passato.

Come già precisato nei precedenti capitoli, lo strumento utilizzato per tali interconnessioni è il fondo pluriennale vincolato che, raccordando inter temporalmente le entrate e le uscite che hanno tra loro un vincolo di bilancio sulla gestione che non esaurisce i sui effetti in un unico esercizio, diviene una posta di bilancio fondamentale, sia tra le entrate che tra le uscite.

L'art. 44 del D. Lgs. n. 118/2011 prescrive che, nel bilancio delle Regioni, le entrate sono ripartite, secondo le modalità indicate all'art. 15 del medesimo decreto e pertanto sono suddivise in: a) titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate; b) tipologie, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto.

Ai fini della gestione, le tipologie sono ripartite in categorie, in capitoli ed eventualmente in articoli. Le categorie di entrata delle Regioni sono individuate dall'elenco di cui all'allegato n. 13 al D. Lgs. n. 118/2011.

Nell'ambito delle categorie è data separata evidenza delle eventuali quote di entrata non ricorrente. Per le entrate in conto capitale e derivanti da debito, la novella normativa ribadisce che sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente.

Inoltre, secondo il disposto dell'art. 51 del D. Lgs. n. 118/2011, nel corso dell'esercizio, la Giunta regionale, con provvedimento amministrativo, può autorizzare le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti, tra l'altro, l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore.

Va rammentato, inoltre, che, per l'esercizio 2015, l'art. 11, comma 12, del D. Lgs. n. 118/2011 consente ancora di adottare gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nell'esercizio 2014, a fini autorizzatori e di affiancare i nuovi schemi di bilancio soltanto a fini conoscitivi[24].

In ogni caso, già dall'esercizio 2015, come prima voce dell'entrata degli schemi di bilancio autorizzatori annuali e pluriennali, sebbene rivenienti dal 2014, deve inserirsi il fondo pluriennale vincolato come definito dall'art. 3, comma 4, mentre, in spesa, il fondo pluriennale vincolato deve includersi direttamente nelle voci del bilancio annuale e pluriennale.

Dall'esame della documentazione inviata dalla Regione, con nota pervenuta in data 31 maggio 2016 prot. n. 1929, è stata appurata la coincidenza tra gli schemi previgenti ed i nuovi schemi di bilancio delle poste contabili in entrata ed uscita, accertate ed impegnate, al netto del fondo pluriennale vincolato in entrata ed in spesa e quindi in aderenza con il suddetto dettato normativo.

Tuttavia, si evidenzia che nei successivi paragrafi, al fine di effettuare confronti omogenei con i passati esercizi, verranno analizzati esclusivamente i dati relativi agli accertamenti ed agli impegni assunti nell'esercizio 2015, sebbene, come sarà meglio precisato nel capitolo sui risultati finanziari dell'esercizio, la differenza tra le somme accertate ed impegnate nel 2015 non costituisce più il risultato della gestione di competenza che, per effetto della nuova disciplina di armonizzazione contabile, deve essere integrato con la differenza tra il fondo pluriennale vincolato in entrata ad inizio esercizio 2015 ed il fondo pluriennale vincolato in uscita alla fine del medesimo esercizio.

Infine, si rammenta che i confronti tra i diversi esercizi non potranno avere la medesima significatività delle relazioni afferenti i precedenti esercizi, anche in caso di forti anomalie, perché i

---

[24] Al capitolo 1, paragrafo 1.2 inerente l'esame della legge regionale di bilancio dell'esercizio 2015, approvata dall'Ente con L.R. n. 53 del 23 dicembre 2014, si è rilevato che la Regione Puglia ha adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014, che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria e vi ha affiancato gli schemi previsti dall'articolo 11 del D. Lgs. n. 118/2011 cui è attribuita, per l'esercizio 2015, funzione conoscitiva.

principi contabili in materia di accertamenti ed impegni sono stati modificati dal legislatore per effetto della novella del citato D. Lgs. n. 118/2011.

7.2 Le entrate accertate e riscosse nell'esercizio 2015

La tabella sottostante, elaborata dalla Sezione sulla base dei dati rilevati dal disegno di legge al rendiconto 2015, illustra tutte le entrate accertate nell'esercizio 2015 e suddivise per titoli secondo i vecchi schemi contabili autorizzatori.

Tabella 7.1- Accertamenti di entrata nell'esercizio 2015

DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI	VALORI IN %
TITOLO I (entrate da tributi propri e gettito di tributi erariali)	6.105.358.409,71	42,89%
TITOLO II (entrate correnti da contributi e trasferimenti)	3.334.369.670,05	23,42%
TITOLO III (entrate extratributarie)	478.553.290,29	3,36%
TITOLO IV (entrate da alienazioni, da riscossioni di crediti e da trasferimenti in conto capitale)	678.519.665,21	4,77%
TITOLO V (entrate da mutui, prestiti ed altre operaz. creditizie)	397.676.776,00	2,79%
TITOLO VI (entrate da contabilità speciali)	3.240.198.878,43	22,76%
TOTALE ENTRATE ACCERTATE	14.234.676.689,69	100,00%

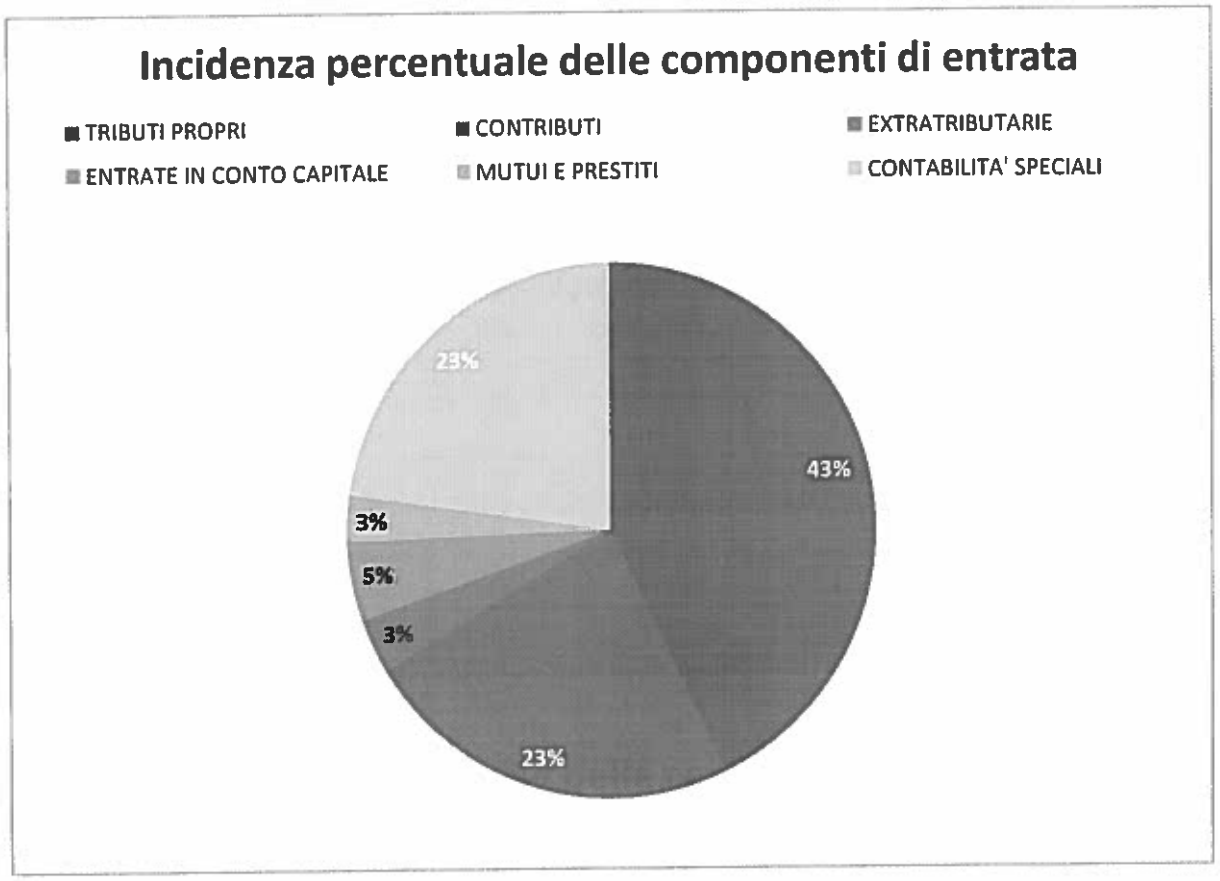
Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2015 approvato dalla Giunta regionale il 25 maggio 2016
(Valori al centesimo di euro)

Gli accertamenti dell'esercizio 2015 delle entrate totali della gestione di competenza, secondo i dati risultanti dal disegno di legge al rendiconto 2015 approvato dalla Giunta regionale in data 25 maggio 2016, ammontano, quindi, all'importo complessivo di €. 14.234.676.689,69, in aumento rispetto all'importo di €. 13.507.872.954,80 accertato nell'esercizio precedente.

Il grafico successivo, invece, riassume l'incidenza percentuale di ciascuna componente di entrata ed evidenzia, ad esempio, che le entrate accertate per i tributi propri ammontano al 43% del totale degli

accertamenti dell'esercizio 2015, mentre gli accertamenti di entrata delle contabilità speciali, si attestano intorno al 23%.

Grafico 7.1 - Suddivisione percentuale per titoli degli accertamenti in entrata dell'esercizio 2015



Fonte: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Puglia

Molto apprezzabile risulta la notevole riduzione percentuale della posta delle contabilità speciali rispetto agli esercizi precedenti (31% nel 2014 e 40% nel 2013) che riallinea le risultanze a quelle del 2012 (27%), in quanto le entrate da contabilità speciali, come le spese di pari fattispecie, proprio per il fatto di non essere afferenti alla gestione propria dell'Ente, ma a transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente stesso, non dovrebbero contenere importi elevati.

Infatti, come già ribadito dalla Sezione nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014, le partite di giro devono essere utilizzate in modo residuale e per casi ben delineati in quanto, ai sensi dall'art. 38, comma 8, della L. R. n. 28/2001, le contabilità

speciali, a differenza delle unità previsionali di base, non avendo un preciso centro di responsabilità amministrativa, sono approvate nel loro complesso e non voce per voce.

L'art. 7, lett. b) del D. Lgs. n. 118/2011, vieta, inoltre, la prassi di imputare provvisoriamente partite contabili nei servizi conto terzi.

Si rileva, inoltre, che non potendosi applicare il principio della competenza finanziaria potenziata alle contabilità speciali, il miglioramento non si deve al passaggio alle regole di contabilità, ma a virtuosi processi gestionali autocorrettivi avviati dall'Ente.

Per le entrate afferenti al titolo I derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali e dalle quote di esse devolute alla Regione stessa, è stata effettuata una comparazione con i dati del passato esercizio al fine di verificarne gli andamenti evolutivi.

Gli accertamenti di competenza dell'esercizio 2015 sono risultati quelli esposti nella tabella che segue n. 7.2.

Tabella 7.2 - Comparazione delle entrate del titolo I nell'ultimo biennio

VOCI DI ENTRATA A LIBERA DESTINAZIONE	ACCERTAMENTI 2014 (A)	ACCERTAMENTI 2015 (B)	VARIAZIONI ASSOLUTE (C=B-A)	VAR. %
IRAP	1.403.605.995,17	1.139.723.542,68	-263.882.452,49	-18,80%
GETTITO ADDIZIONALE IRPEF	485.386.992,75	490.990.866,62	5.603.873,87	1,15%
COMPARTECIPAZIONE ALL'IVA	3.690.635.534,00	3.596.711.107,00	-93.924.427,00	-2,54%
TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE	299.397.817,91	451.147.592,22	151.749.774,31	50,68%
ADDIZIONALE REGIONALE ACCISA GAS NATURALE	27.540.552,08	24.455.993,03	-3.084.559,05	-11,20%
TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI	15.815.351,49	19.689.945,06	3.874.593,57	24,50%
TASSE SULLE CONCESSIONI REGIONALI	1.471.637,08	1.552.895,91	81.258,83	5,52%
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E ACCISA SULLA BENZINA E SUL GASOLIO	397.859.128,80	374.509.496,10	-23.349.632,70	-5,87%
ALTRI TRIBUTI	17.945.125,69	6.576.971,09	-11.368.154,60	-63,35%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2015 pervenuti con nota n. 1929 del 31 maggio 2016
(Valori al centesimo di euro)

Dall'esame del prospetto su riportato emerge:

- un netto calo del gettito totale IRAP passato da €. 1.403.605.995,17 a €. 1.139.723.542,68, nonostante le aliquote immutate rispetto allo scorso esercizio;
- l'addizionale IRPEF, pari a €. 490.990.866,62, in leggero aumento rispetto al gettito del rendiconto 2014 attestatosi in €. 485.386.992,75;
- la compartecipazione all'IVA, pari a 3.596.711.107,00, in calo del 2,54% se raffrontata al dato del passato esercizio (€. 3.690.635.534,00);
- un notevole aumento (più del 50%) degli introiti relativi alla Tassa Automobilistica Regionale, accertata per €. 451.147.592,22 rispetto a quella del 2014 (€. 299.397.817,91);
- il dato relativo all'ARISGAM Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas naturale subisce, invece, un calo da €. 27.540.552,08, nel 2014, a €. 24.455.993,03, nel 2015;
- per il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi si è registrato in aumento del 24,50% passando da €. 15.815.351,49, inerente il gettito 2014, a €. 19.689.945,06 del 2015.

La relazione dell'Assessore al bilancio al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015 espone tutte le attività intraprese dalla Regione ai fini del recupero dell'evasione della tassa automobilistica ed, in particolare, rileva che risultano inviati, in convenzione con l'Aci n. 638.000 avvisi bonari relativi al periodo d'imposta 2013, volti a consentire il pagamento spontaneo da parte dei contribuenti con l'abbattimento della sanzione al 10% rispetto a quella del 30% dovuta a seguito della notifica del successivo atto di accertamento. Risultano notificati, in convenzione con ACI, n. 457.003 avvisi di accertamento riferiti al periodo d'imposta 2012. A seguito di richieste dei contribuenti in autotutela sono stati lavorati n. 800 atti di accertamento.
Sono state, poi, notificate, tramite Equitalia SpA, cartelle di pagamento relative all'anno di imposta 2009 contenenti 263.917 partite.
Infine, sono stati depositati complessivamente n. 360 atti di costituzione e controdeduzioni e nel corso dell'anno 2015, sono giunti a sentenza n. 715 ricorsi, con una percentuale di vittoria pari al 91,00%.
Con deliberazione di Giunta regionale n. 166 del 29/02/2016, l'Ente ha disposto, proprio in materia di gestione delle attività di riscossione e controllo delle tasse automobilistiche regionali, l'approvazione dello schema di convenzione con A.C.I. e l'autorizzazione alla stipula dell'atto per il rinnovo annuale.

In ordine alla fase della riscossione coattiva del tributo, rimane, invece, inalterata, la procedura mediante ruolo conseguente alla notifica delle cartelle di pagamento secondo quanto disciplinato dal D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e dal D. Lgs. 26 febbraio 1999. n. 46 ed il servizio di riscossione coattiva resta affidato ad Equitalia SpA in qualità di agente della riscossione.

Con riferimento al tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi, la relazione assessorile al disegno di legge al rendiconto 2015 specifica che. al fine di incrementare il contrasto al fenomeno delle discariche abusive e, di conseguenza, il recupero fiscale del tributo evaso, nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro per le attività di tutela dell'ambiente, è stato attivato un tavolo tecnico con tutte le Forze dell'Ordine coinvolte nelle attività di controllo del territorio e di rilevazione delle discariche abusive, con la finalità di rendere sinergiche e quindi più incisive le singole azioni di rileva-zione e contrasto svolte dalla Guardia di Finanza, NOE e Corpo Forestale dello Stato.

L'Ente ha, quindi, proceduto alla verifica di 31 processi verbali di constatazione emessi dalla Guardia di Finanza in materia di deposito incontrollato di rifiuti e discarica abusiva, con l'emissione di altrettanti avvisi di accertamento per un importo di €. 362.110,00.

Sono state, poi, controllate le dichiarazioni fiscali presentate dai gestori delle discariche autorizzate relative agli anni di imposta 2010, 2011, 2012 2013 ed, a seguito del controllo, sono stati emessi 12 avvisi di accertamento per omesso, insufficiente o ritardato versamento del tributo per un importo totale di €. 4.476.641.

Inoltre, nel corso del 2015, sono giunti a definizione n. 12 ricorsi pendenti dinanzi le Commissioni tributarie e di questi: 1 è stato oggetto di conciliazione giudiziale, 9 hanno avuto esito favorevole per l'Amministrazione, 1 esito parzialmente favorevole, 1 esito sfavorevole.

E' stata, altresì, curata l'istruttoria, su richiesta dall'Avvocatura regionale, in ordine a due contenziosi per i quali è stato proposto ricorso per cassazione.

Anche in materia di addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, è stata svolta attività di controllo su n. 69 dichiarazioni presentate dalle società erogatrici e si è proceduto al rimborso del tributo versato in eccesso in favore di n. 7 soggetti passivi.

La su richiamata relazione al disegno di legge al rendiconto 2015 informa, inoltre, che avverso l'atto di diniego ad una istanza di rimborso di importo superiore a 2 milioni di euro, è stato presentato ricorso in Commissione tributaria per il quale la Sezione Finanze ha curato la difesa presso la competente commissione tributaria, ottenendo una sentenza favorevole.

E', infine, proseguito il lavoro di interazione con l'Agenzia delle Dogane finalizzato alle verifiche fiscali di competenza anche attraverso il collegamento alla banca dati della stessa Agenzia indispensabile per la corretta attività di accertamento tributario.

La Sezione prende atto, quindi, dell'efficace attività di recupero dell'evasione tributaria posta in essere dall'Ente.

Nella tabella successiva, è stato effettuato il confronto tra le previsioni finali di bilancio ed i relativi accertamenti a consuntivo, per ogni tipologia di entrata suddivisa per titoli.

Tabella 7.3 - Scostamento tra previsioni e realizzazioni, in termini di entrate, nell'ultimo biennio

ENTRATE	2014	2015	VARIAZIONE %
TITOLO I			
Stanziamenti finali	6.345.792.079,02	5.951.814.655,11	-6,21%
Accertamenti	6.339.658.134,97	6.105.358.409,71	-3,70%
Magg./Min. entrate	-6.133.944,05	153.543.754,60	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	6.869.691.811,30	6.478.332.643,07	-5,70%
Residui di competenza	565.329.657,69	261.609.224,64	-53,72%
TITOLO II			
Stanziamenti finali	2.324.034.631,67	3.710.444.207,23	59,66%
Accertamenti	2.341.001.697,90	3.334.369.670,05	42,43%
Magg./Min. entrate	16.967.066,23	-376.074.537,18	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	1.327.369.433,29	3.378.989.679,60	154,56%
Residui di competenza	1.690.471.670,21	1.267.865.694,33	-25,00%
TITOLO III			
Stanziamenti finali	584.034.468,74	412.013.617,22	-29,45%
Accertamenti	321.084.079,61	478.553.290,29	49,04%
Magg./Min. entrate	-262.950.389,13	66.539.673,07	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	31.279.476,93	457.850.718,95	1363,74%
Residui di competenza	290.082.815,74	20.702.571,34	-92,86%
TITOLO IV			
Stanziamenti finali	256.316.818,38	5.887.679.001,43	2197,03%
Accertamenti	54.936.309,57	678.519.665,21	1135,10%
Magg./Min. entrate	-201.380.508,81	-5.209.159.336,22	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	512.628.921,36	1.392.563.247,68	171,65%
Residui di competenza	23.123.877,74	58.013.592,90	150,88%
TITOLO V			
Stanziamenti finali	888.171.000,00	584.831.683,02	-34,15%
Accertamenti	318.171.000,00	397.676.776,00	24,99%
Magg./Min. entrate	-570.000.000,00	-187.154.907,02	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	325.899.276,89	403.717.469,16	23,88%
Residui di competenza	0,00	0,00	0,00%

TITOLO VI			
Stanziamenti finali	8.444.955.348,90	7.996.970 000,00	-5,30%
Accertamenti	4.133.021.732,75	3.240.198.878,43	-21,60%
Magg./Min. entrate	-4.311.933.616,15	-4.756.771.121,57	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	3.278.428.239,13	2.680.461.828,34	-18,24%
Residui di competenza	1.058 809.103,77	567.172.472,06	-46,43%
TOTALE ENTRATE			
Stanziamenti finali *	**18.843.304.346,71**	**24.543.753.164,01**	**30,25%**
Accertamenti	**13.507.872.954,80**	**14.234.676.689,69**	**5,38%**
Magg./Min. entrate	**-5.335.431.391,91**	**-10.309.076.474,32**	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	**12.345.297.158,90**	**14.791.915.586,80**	**19,82%**
Residui di competenza	**3.627.817.125,15**	**2.175.363.555,27**	**-40,04%**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2015 approvato dalla Giunta regionale il 25 maggio 2016 (Valori al centesimo di euro)

*** Chiaramente queste previsioni finali di entrata fanno riferimento alle sole entrate previste in conto competenza 2015 e quindi differiscono da quelle indicate nella parte entrate del conto di bilancio 2015, oggetto di parifica, relative al bilancio di approvazione 2015 perché non contengono l'ammontare del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente. In tal modo può effettuarsi un confronto omogeneo con i soli dati relativi alle somme finali in conto competenza 2015 accertate.**

La Sezione osserva che continua, peggiorando notevolmente, il *trend* negativo in termini di corrispondenza tra stanziamenti ed accertamenti atteso che a fronte di €. 24.543.753.164.01 di entrate definitivamente previste, solo il 58% si è manifestato in accertamenti effettivi che sono risultati essere pari a €. 14.234.676.689,69.

L'esercizio precedente, sul totale dell'entrata (€. 18.843.304.346,71) previste a stanziamento definitivo, gli accertamenti conseguiti furono pari a €. 13.507.872.954,80 (71,69% delle previsioni finali) mentre il 2013 la percentuale era ancora migliore essendosi attestata a quasi l'84%.

Tuttavia, la Sezione ritiene che, nell'esercizio 2015, con molta probabilità, nel raffronto tra previsioni definitive ed accertamenti ha inciso negativamente il cambio delle regole sulle registrazioni contabili, atteso che, ad esempio, su una previsione di entrata relativa al capitolo del "Fondo per lo sviluppo e coesione 2007/2013 – Assegnazioni deliberazioni CIPE" di €. 2.625.865.380,89, è stata, invece, accertata la somma di soli €. 19.863.867,29.

Al riguardo, l'Ente è chiamato a fornire alla Sezione gli opportuni chiarimenti.

Più confortevole, invece, il dato comparato tra i soli accertamenti dell'esercizio di riferimento rispetto al precedente esercizio che registra un aumento del 5,38%.

Ancora migliore è il dato relativo alle riscossioni complessivamente realizzate nell'esercizio 2015, rispetto al 2014, passando da €. 12.345.297.158,90 a €. 14.791.915.586,80 (+19,82%), sebbene incida pesantemente il valore di realizzo dello strumento di finanza derivata registrato al titolo III delle entrate per la somma di €. 408.200.000,00, che ha fatto balzare in alto la percentuale di raffronto con l'esercizio precedente con un più 1.363,74% e l'accensione di prestiti con il MEF, per la somma di €. 397.676.776,00, anche questa necessaria al riacquisto del 93,10% del debito obbligazionario connesso al contratto derivato[25].

Anche le anomali percentuali di crescita degli stanziamenti ed accertamenti al titolo IV possono spiegarsi con le operazioni non ordinarie relative ai trasferimenti europei sui programmi a termine del periodo 2007-2013.

7.3 La compartecipazione regionale all'I.V.A.

L'art. 119 della Costituzione conferisce a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa e prevede che tali Enti stabiliscano ed applichino tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il D. Lgs. 6/05/2011 n. 68, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, all'art. 4, comma 3, impone, a decorrere dall'anno 2013, il principio di territorialità per le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione I.V.A. alle Regioni a statuto ordinario.

Il principio di territorialità si basa sul luogo di consumo, identificando il luogo di consumo con quello in cui avviene la cessione di beni; nel caso dei servizi, il luogo della prestazione può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore; nel caso di cessione di immobili si fa riferimento alla loro ubicazione.

L'art. 7 del citato D. Lgs. n. 68/2011, prevede, a decorrere dall'anno 2013, la soppressione di tutti i trasferimenti statali di parte corrente ed in conto capitale ove non finanziati da indebitamento e stabilisce che l'esercizio dell'autonomia tributaria è garantito dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) che ciascuna Regione può ridurre sino ad azzerarla, dall'imposta addizionale

[25] Tali aspetti sono ulteriormente approfonditi dalla Sezione nella paragrafo inerente il prestito obbligazionario ed il contratto di finanza derivata e nella parte relativa all'analisi dei capitoli di bilancio.

regionale all'IRPEF, dalla tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, dall'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, dall'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, dalle tasse sulle concessioni regionali e dall'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

Si rammenta che l'art. 9, comma 9, del D.L. 19/06/2015 n. 78 convertito dalla L. 6/08/2015 n. 125 rinvia all'anno 2017 i meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali come disciplinati dal citato decreto legislativo n. 68 del 2011 prorogando di fatto l'applicazione del D. Lgs. fino al 2016 compreso.

L'art. 1, comma 4, del D. Lgs. 18/02/2000 n. 56, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale, stabilisce la compensazione dei trasferimenti soppressi con compartecipazioni regionali all'imposta sul valore aggiunto e all'accisa sulle benzine e con l'aumento dell'aliquota regionale all'IRPEF.

Ai sensi dell'art. 2, comma 4, del predetto D. Lgs. n. 56/2000, la quota di compartecipazione all'I.V.A. è rideterminata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze sentito il Ministero della salute.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nella seduta del 14/04/2016, ha raggiunto l'intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, recante la rideterminazione della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2014.

Dall'esame dello schema del predetto decreto si evince che l'aliquota della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto di cui all'art. 2 del D. Lgs. n. 56/2000 è rideterminata, per l'anno 2014, nella misura del 58,57%, mentre, per l'esercizio 2013, era stata rideterminata nella misura del 50,15% del gettito complessivo.

Nella seduta del 20/10/2015 della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome è stata sancita l'intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia determinazione delle quote previste dall'art. 2, comma 4, del D. Lgs. n. 56/2000 per l'anno 2013 e per la Regione Puglia la compartecipazione regionale all'iva è risultata pari all'importo complessivo di €. 5.309.187.796, inclusa la quota a titolo di fondo perequativo.

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18/04/2016, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 131 del 7/06/2016, sono state, pertanto, definitivamente determinate le quote di compartecipazione all'iva per l'anno 2013 e, per la Regione Puglia, è stato fissato l'importo di €. 3.217.981.847,00 a cui si aggiunge la somma di €. 2.783.072.046 a titolo di

fondo perequativo per l'importo complessivo di €. 5.309.187.796, secondo la predetta intesa sancita presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato-Regioni.

L'art. 77-quater, comma 4 del D. L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella L. 6 agosto 2008, n. 133 prevede che, nelle more del perfezionamento del riparto delle somme di cui al su richiamato articolo 2, comma 4, del D. Lgs. n. 56/2000, la compartecipazione IVA è corrisposta alle Regioni a statuto ordinario nella misura risultante dall'ultimo riparto effettuato, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente. Le risorse corrispondenti al predetto importo, condizionate alla verifica positiva degli adempimenti regionali, rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che, ai sensi della vigente legislazione, ne consentono l'erogabilità alle Regioni e comunque per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio.

Attualmente, non risulta ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri determinante la compartecipazione regionale all'I.V.A per l'esercizio 2015 e conseguentemente, l'impegno ed il pagamento in favore delle Regioni a statuto ordinario degli importi a titolo di quote di compartecipazione IVA da accreditarsi sulle contabilità speciali di tesoreria unica-sanità accese presso le Tesorerie provinciali dello Stato competenti per territorio è disposto, ai sensi dell'art. 77 quater del D. L. n. 112/2008, come emerge dal decreto del 21/01/2016 del Ministero dell'economia e delle finanza, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

7.4 L'attuazione del federalismo fiscale ed i trasferimenti regionali agli enti locali

Gli articoli 12 e 19 del D. Lgs. 6/05/2011 n. 68, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, prevedevano, a decorrere dal 2013, la soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario ai Comuni ed alle Province, la compartecipazione comunale alla addizionale regionale all'IRPEF e la compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale.

Con l'attuazione del federalismo fiscale si prevedeva, quindi, la fiscalizzazione anche dei trasferimenti regionali per il finanziamento delle spese di Comuni e Province.

La soppressione avrebbe dovuto riguardare tutti i trasferimenti regionali di parte corrente e, qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, anche quelli di parte capitale, purché aventi carattere di generalità e permanenza.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, in occasione dell'audizione, tenutasi in data 19/05/2016, in materia di trasferimenti finanziari agli enti territoriali dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, hanno rilevato che, per assicurare agli enti locali un gettito corrispondente all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi, le Regioni avrebbero dovuto agire sulle aliquote dei tributi compartecipati o devoluti, adeguandole a seconda delle esigenze derivanti da variazioni del gettito, da sopravvenute modifiche delle rispettive funzioni, ovvero dalla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione. E' stato, inoltre, osservato che "soltanto la Regione Lombardia ha dato attuazione ai predetti principi, istituendo in via sperimentale, prima ancora dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 68/2011, una compartecipazione delle Province al gettito della tassa automobilistica regionale in misura corrispondente ai trasferimenti propri regionali correnti aventi natura permanente e continuativa, da sopprimere"[26].

Con nota pervenuta alla Sezione in data 28/04/2016, prot. n. 1553, il Dipartimento Risorse finanziarie e strumentali personale e organizzazione - Sezione Personale e organizzazione della Regione Puglia ha evidenziato che, con la normativa su richiamata, veniva delineata una nuova struttura del fisco regionale caratterizzato da una sempre più ampia autonomia impositiva e dalla scomparsa dei trasferimenti statali; successivamente, interveniva l'art. 14 del D. L. 31/05/2010 n. 78 che prevedeva una riduzione di risorse trasferite alle Regioni per 4.500 milioni di euro e che, ad avviso dell'Ente, azzerava, di fatto, il finanziamento di tali funzioni senza alcuna sostituzione con una compartecipazione ad alcun tributo erariale.

Inoltre, ritiene la Regione che, nella determinazione dei trasferimenti da fiscalizzare, si dovrebbe tener conto dell'esito del processo di fiscalizzazione dei trasferimenti dallo Stato verso la Regione mai avviato e soprattutto delle manovre governative di finanza pubblica che hanno portato ad una forte riduzione, se non azzeramento, delle risorse statali alle Regioni.

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con documento del 22/11/2012, ha rilevato che, fino al compimento del processo di riordino delle Province, non risulta possibile procedere all'applicazione dell'art. 19 del citato D. Lgs. n. 68/2011.

---

[26] Le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno posto in evidenza che: "non può peraltro ignorarsi che l'attuazione dei citati articoli è stata resa difficoltosa dall'improvviso mutamento del quadro di riferimento congiunturale, dovuto all'acuirsi della crisi finanziaria alla fine dell'anno 2011, e dal succedersi di interventi legislativi, talvolta in contrasto con gli stessi principi ispiratori del decreto di riordino della fiscalità delle autonomie territoriali".

La Regione Puglia ha comunicato che le risorse trasferite agli enti locali attengono al bilancio autonomo regionale e riguardano fondi statali vincolati (trasporti, servizi sociali) relativi ad interventi finanziati con le risorse dei programmi operativi regionali cofinanziati dall'Unione Europea e con il Fondo di sviluppo e coesione.

Dalla documentazione trasmessa dall'Ente emerge che, sulla base dei dati di preconsuntivo 2015, gli impegni di spesa per trasferimenti agli enti locali ammontano all'importo complessivo di €. 539.250.152,30, mentre gli ordinativi di pagamento emessi in conto competenza e residui assommano a €. 799.733.330,17.

I trasferimenti regionali più consistenti, dal lato degli impegni di competenza, hanno riguardato la missione 10 inerente trasporti e diritto alla mobilità ove si è registrato l'importo di €. 186.129.879,49 e la missione 12 in materia di diritti sociali, politiche sociali e famiglia che ha registrato impegni di spesa per la somma di €. 79.535.945,33.

Anche, per la gestione di cassa, i trasferimenti regionali agli enti locali, maggiormente rilevanti nell'esercizio 2015, attengono alle missione 12, per €. 232.224.084,16, seguita dalla missione 9, inerente lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente, per €. 144.337.804,92.

8 LA GESTIONE DELLA SPESA

8.1 Le spese impegnate e pagate nell'esercizio 2015

L'ammontare complessivo delle spese impegnate dalla Regione Puglia nell'esercizio 2015, secondo quanto indicato dai dati desumibili dal disegno di legge al rendiconto 2015, ammonta a €. 14.575.578.781,74 di cui €. 12.666.381.889,34 pagati e €. 1.909.196.892,40 ancora da pagare.

Ancora una volta si assiste ad una riduzione della spesa rispetto all'esercizio precedente atteso che nell'anno 2014 la spesa complessivamente impegnata ammontava a €. 14.951.228.099,65, di cui €. 10.477.724.089,55 pagati e €. 4.473.504.010,10 da pagare e nell'anno 2013 la spesa impegnata risultava pari a €. 15.415.092.920,83, di cui €. 12.085.037.700,52 pagati ed €. 3.330.055.220,31 da pagare.

Come già evidenziato nel precedente capitolo sulla gestione delle entrate, lo squilibrio tra entrate accertate, pari a €. 14.234.676.689,69, e spese impegnate, pari a €. 14.575.578.781,74, di - €. 340.902.092,05 non rappresenta più il valore del risultato della gestione di competenza utile a determinare gli aggregati finanziari complessivi del 2015 giacché andrebbe anche considerato il saldo 2015 del fondo pluriennale vincolato.

Comprendendo nel calcolo anche il suddetto valore, il risultato della gestione di competenza "armonizzato" peggiora ulteriormente, attestandosi in un disavanzo di €. 380.854.920,75.

Si rammenta, inoltre, che ai sensi dell'art. 45 del D. Lgs. n. 118/2011, le previsioni di spesa del bilancio di previsione sono classificate in: a) missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle regioni, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate; b) programmi, che rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto.

I programmi sono ripartiti in titoli e sono raccordati alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), secondo le corrispondenze individuate nel glossario che costituisce parte integrante dell'allegato n. 14 al D. Lgs. n. 118/2011.

Ai fini della gestione, i programmi sono ripartiti in macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli.

I macroaggregati di spesa delle Regioni sono individuati dall'elenco di cui al predetto allegato n. 14.

Il prospetto seguente, riporta la spesa regionale impegnata nell'esercizio 2015 suddivisa per titoli, secondo le risultanze dell'art. 4 del disegno di legge al rendiconto n. 88, approvato dalla Giunta regionale in data 25 maggio 2016.

Tabella 8.1 - Impegni di spesa nell'esercizio 2015

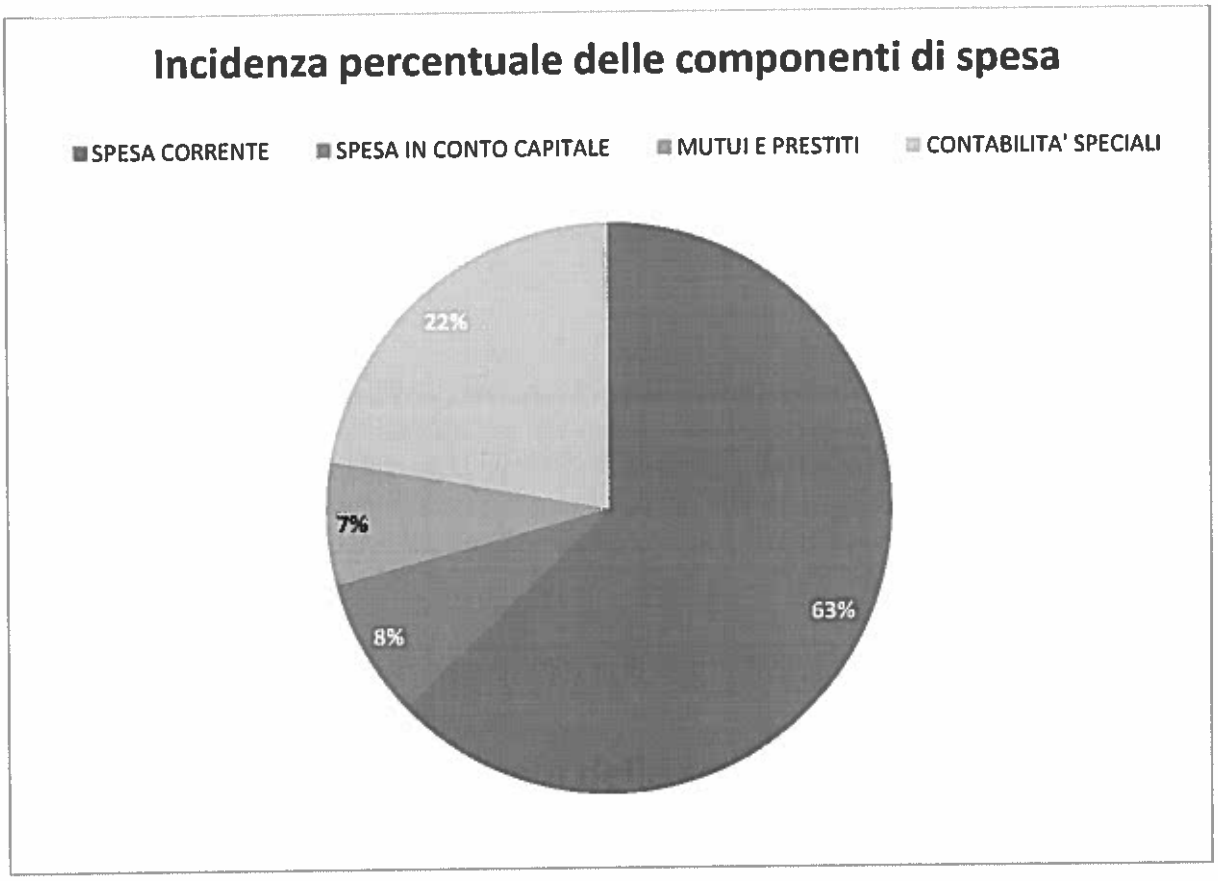
DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI	VALORI IN %
TITOLO I (spesa corrente)	9.154.945.817,49	62,81%
TITOLO II (spesa in conto capitale)	1.165.982.436,84	8,00%
TITOLO III (spesa per rimborso mutui e prestiti)	1.014.451.648,98	6,96%
TITOLO IV (spese nelle contabilità speciali)	3.240.198.878,43	22,23%
TOTALE SPESE IMPEGNATE	14.575.578.781,74	100,00%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2015 approvato dalla Giunta regionale il 25 maggio 2016
(Valori al centesimo di euro)

Il grafico successivo riporta, invece, l'incidenza in percentuale di ciascuna componente di spesa ed evidenzia che la spesa corrente regionale è pari al 63% della spesa complessiva e quindi in aumento di 3 punti percentuali rispetto all'incidenza dell'esercizio 2014 (60%), mostrando un preoccupante *trend* di crescita, sebbene di minori proporzioni rispetto a quello fatto registrare tra il 2014 ed il 2013 anno in cui l'incidenza della spesa corrente si era fermata al 53%.

Di contro si riduce la spesa in conto capitale, sebbene rappresenti quella più produttiva in chiave di sviluppo, sia in termini assoluti (€. 1.165.982.436,84 nel 2015, rispetto a €. 1.618.727.588,94 nel 2014) che relativi sul complesso della spesa (8% nel 2015 e 10,83% nel 2014).

Grafico 8.1 - Suddivisione percentuale per titoli degli impegni di spesa dell'esercizio 2015



Fonte: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Puglia

L'ulteriore tabella, riportata di seguito, pone a confronto la spesa dell'annualità 2015 con quella dell'annualità precedente.

Il confronto conferma la riduzione in atto della spesa complessiva impegnata dalla Regione Puglia, ma allo stesso tempo rende evidente il vistoso calo della spesa per investimenti (-28%) e l'aumento di quella corrente (+1,6%).

I pagamenti sono aumentati del 17,11% ma ciò si deve principalmente all'estinzione anticipata del prestito obbligazionario di €. 870.000.000,00 che ha fatto lievitare, rispetto all'esercizio 2014, sia gli impegni che i pagamenti al titolo III della spesa del 430% circa.

Tabella 8.2 - Scostamento tra previsioni e realizzazioni, in termini di uscite, nell'ultimo biennio

SPESE	2014	2015	VARIAZIONE %
TITOLO I			
Stanziamenti finali	13.526.334.474,14	12.251.419.181,12	-9,43%
Impegni	9.011.263.018,59	9.154.945.817,49	1,59%
Economie	4.515.071.455,55	3.096.473.363,63	
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	8.445.083.822,05	8.810.193.245,77	4,32%
Residui di competenza	906.988.235,78	881.671.633,87	-2,79%
TITOLO II			
Stanziamenti finali	1.867.002.597,53	6.846.140.077,67	266,69%
Impegni	1.618.727.588,94	1.165.982.436,84	-27,97%
Economie	248.275.008,59	5.680.157.640,83	
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	1.417.559.928,11	1.440.390.023,15	1,61%
Residui di competenza	918.431.052,41	343.583.710,01	-62,59%
TITOLO III			
Stanziamenti finali	1.058.317.035,05	1.074.516.620,69	1,53%
Impegni	188.215.759,37	1.014.451.648,98	438,98%
Economie	870.101.275,68	60.064.971,71	
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	191.489.725,81	1.014.451.648,98	429,77%
Residui di competenza	0,00	0,00	0.,00%
TITOLO IV			
Stanziamenti finali	8.444.955.348,90	7.996.970.000,00	-5,30%
Impegni	4.133.021.732,75	3.240.198.878,43	-21,60%
Economie	4.311.933.616,15	4.756.771.121,57	
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	2.770.767.907,00	3.753.852.377,78	35,48%
Residui di competenza	2.648.084.721,91	683.941.548,52	-74,17%
TOTALE USCITE			
Stanziamenti finali	**24.896.609.455,62**	**28.169.045.879,48**	**13,14%**
Impegni	**14.951.228.099,65**	**14.575.578.781,74**	**-2,51%**
Economie	**9.945.381.355,97**	**13.593.467.097,74**	
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	**12.824.901.382,97**	**15.018.887.295,68**	**17,11%**
Residui di competenza	**4.473.504.010,10**	**1.909.196.892,40**	**-57,32%**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2015 approvato dalla Giunta regionale il 25 maggio 2016
(Valori al centesimo di euro)

9 LA SPESA SANITARIA

9.1 La gestione del Servizio Sanitario Regionale

La spesa sanitaria assume notevole incidenza nel bilancio regionale rilevato che, secondo le valutazioni espresse nella relazione dell'Assessore al Bilancio al disegno di legge al rendiconto 2015, la percentuale di assorbimento del finanziamento del Servizio sanitario regionale rispetto alle entrate correnti del bilancio autonomo è dell'80,85%.

Si osserva, quindi, un decremento, nell'esercizio 2015, del finanziamento del sistema sanitario pugliese posto che, nell'esercizio 2014, si registrava una percentuale dell'83,10% rispetto alle entrate correnti del bilancio autonomo.

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in data 23 dicembre 2015, ha raggiunto l'intesa per il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2015 ed ha disposto la ripartizione, per ciascuna Regione, dell'importo complessivo di €. 888.073.445,00.

Alla Regione Puglia risultano assegnate risorse per €. 67.140.070,00 a cui devono aggiungersi, secondo le precisazioni contenute nella relazione dell'Assessore al Bilancio al disegno di legge di bilancio 2016, le risorse per la ludo patia e la fibrosi cistica per un importo complessivo di 7,111 miliardi di euro.

Il Documento di indirizzo economico e funzionale del SSR 2014-2015 prevede, tra l'altro, che le aziende sanitarie provvedano a ridurre la spesa per farmaci e dispositivi medici in misura non inferiore a 110 milioni di euro.

Durante la fase istruttoria, con nota pervenuta alla Sezione in data 21/04/2016 prot. n. 1497, la Regione Puglia ha evidenziato di aver adempiuto, nell'anno 2015, all'obbligo di erogazione per cassa agli enti del Servizio sanitario regionale di almeno il 95% delle risorse incassate dallo Stato nel medesimo esercizio nel rispetto dell'art. 3, comma 7, del D. L. 8/04/2013 n. 35 convertito nella L. 6/06/2013 n. 64, come modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 1, comma 606, della L. 23/12/2014 n. 190.

La Regione Puglia ha, inoltre, fornito rassicurazioni di aver erogato le restanti quote entro il 31 marzo 2016, come previsto dalla su richiamata normativa.

La sottostante tabella riporta le erogazioni per cassa di risorse del fondo sanitario nazionale, effettuate, nell'esercizio 2015, dalla Regione agli enti del Servizio sanitario regionale e che

ammontano all'importo complessivo di €. 6.821.250.910,00, a fronte di risorse incassate dallo Stato per l'importo di €. 6.992.070.932,00.

A tali risorse deve aggiungersi l'importo di €. 91.170.000,00 afferente risorse proprie correnti del bilancio regionale impegnate per gli enti del servizio sanitario regionale.

Tabella 9.1 - Verifica ai sensi dell'art. 3, comma 7, del D.L. n. 35/2013

ANNO DI RIFERIMENTO	RISORSE INCASSATE DA STATO FSN (A)	RISORSE PROPRIE CORRENTI DEL BILANCIO REGIONALE IMPEGNATE PER GLI ENTI DEL SSR (B)	RISORSE COMPLESSIVE DA DESTINARE AL SSR (C=A+B)	EROGAZIONI DI CASSA GIA' EFFETTUATE ENTRO IL 31/12/2015 A FAVORE DEL SSR (D)	RAPPORTO PERCENTUALE DELLE EROGAZIONI EFFETTUATE AL 31/12/2015 (E=D/C*100)
2015	6.992.070.932	91.170.000	7.083.240.932	6.821.250.910	96,30%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati inviati dall'Ente con nota n. 1497 del 21 aprile 2016
(valori all'unità di euro)

La Regione Puglia ha, inoltre, osservato il dettato dell'art. 20 del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, ai sensi del quale le Regioni devono garantire un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Servizio sanitario regionale e per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria: a) devono accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze: ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

Deve aggiungersi che la Regione ha optato, ai sensi dell'art. 22 del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, per la gestione in maniera accentrata di una quota delle risorse destinate al servizio sanitario regionale

mediante l'istituzione della Gestione sanitaria accentrata (GSA) incardinata nell'Area Politiche per la Promozione della Salute delle Persone e delle Pari Opportunità.

La Gestione sanitaria accentrata è dotata di un proprio bilancio e la Regione ha nominato il "terzo certificatore" che ne accerta la riconciliazione con il bilancio regionale.

Dalle osservazioni rese durante la fase istruttoria, si rileva anche che: la Regione e la Gestione sanitaria accentrata garantiscono l'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite per effetto dell'accensione di uno specifico conto di tesoreria; che le entrate e le spese sanitarie sono iscritte in bilancio in modo da permettere l'immediata verifica e confrontabilità per le risorse correnti ed in conto capitale ed infine che l'esatta perimetrazione è verificata, annualmente, al tavolo di verifica, ex art. 1, comma 174, della L. n. 311/2004, tenuto presso il Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero della salute.

Il Presidente della Regione, nella relazione inerente il funzionamento del sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016 prot. n. 2051, ha, inoltre, precisato che, nell'anno 2015, per nessuno dei Direttori generali delle Aziende ed Enti del S.S.R. in carica (stante la durata dell'incarico triennale per i Direttori generali ASL e quinquennale per i Direttori generali AOU) ricorrevano le condizioni per la verifica dei primi diciotto mesi dell'incarico di cui all'art. 3-bis, comma 6, del D. Lgs. n. 502/1992 finalizzata alla conferma o meno dell'incarico fino alla sua naturale scadenza.

Il Presidente della Regione ha, peraltro, precisato che l'organo deputato alla predetta verifica è una Commissione di esperti all'uopo nominata dalla Giunta Regionale e tenuta ad operare secondo le modalità procedurali definite dalla Giunta Regionale (D.G.R. n. 1494/2003, successivamente modificata e integrata con DD.GG.RR. n. 623/2003 e n. 510/2007).

Risultano, attualmente, in corso le attività di verifica degli obiettivi gestionali annuali da ultimare entro il prossimo 30 settembre, al fine del successivo ed eventuale riconoscimento della retribuzione di risultato per i Direttori Generali.

In materia di nomina dei Direttori generali delle Aziende ed Enti del S.S.R, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 3-bis, comma 3, del D. Lgs. n. 502/1992, il Presidente della Regione ha aggiunto che la Regione Puglia ha provveduto all'adeguamento normativo della precedente Legge Regionale n. 4/2010 con l'approvazione della Legge Regionale n. 21/2013, successivamente modificata dalla Legge Regionale n. 33/2013 e con Legge Regionale n. 30/2014.

L'ultimo bando per la formulazione dell'elenco degli idonei alla nomina di Direttore generale delle Aziende ed Enti SSR è stato adottato in attuazione delle predette norme statali e regionali con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 184 del 19/2/2014.

Conseguentemente, il Presidente della Regione ha fornito rassicurazioni che, nell'anno 2015, nel rispetto della predetta normativa, sono state effettuate le nomine dei Direttori Generali della ASL BA (D.G.R. n. 159 del 10/2/2015), della ASL BR (D.G.R. n. 160 del 10/2/2015), della ASL BT (D.G.R. n. 161 del 10/2/2015) della ASL LE (D.G.R. n. 162 del 10/2/2015) e della ASL TA (D.G.R. n. 163 del 10/2/2015).

Il Presidente della Regione ha, poi, precisato che la Regione Puglia aveva già provveduto ad adeguare la precedente Intesa Regione/Università degli Studi di Bari e di Foggia sui requisiti e le procedure di nomina dei Direttori Generali delle Aziende Ospedaliero-Universitarie del S.S.R., sottoscrivendo, in data 23/9/2013, con i Rettori delle Università di Bari e Foggia un atto di intesa concernente "requisiti e procedure per la nomina a Direttore Generale delle Aziende Ospedaliero-Universitarie della Regione Puglia. Modifica dell'Intesa del 2/12/2011 ai sensi dell'art. 4, co. 1, lett. a) della Legge n. 189/2012".

Conseguentemente, nell'anno 2015, con la D.G.R. n. 805 del 17/4/2015, è stato nominato il Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Ospedali Riuniti" di Foggia secondo le suindicate disposizioni normative.

La Regione, come già rilevato da questa Sezione nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014, ha anche istituito, con la L. R. del 17/10/2014 n. 43, il Collegio di direzione, organo collegiale delle aziende sanitarie previsto dagli articoli 3, comma 1 quater, e 17 del D. Lgs. 30/12/1992 n. 502, come modificato dall'art. 4 della L. 8/11/2012 n. 189.

La Sezione deve, infine, rilevare che, con la legge regionale n. 4 del 29/03/2016, l'Ente ha istituito il Consiglio sanitario regionale, organismo tecnico consultivo della Giunta regionale e del Consiglio regionale ed al quale sono attribuite le seguenti funzioni: a) fornire pareri sugli effetti e sui risultati prodotti dalle deliberazioni di Giunta e dalle leggi regionali in materia di tutela della salute, contribuendo all'innovazione e allo sviluppo della qualità dei servizi sanitari e socio-sanitari; b) svolgere attività di valutazione delle qualità dei percorsi formativi relativi alle figure professionali che intervengono nelle attività sanitarie e socio-sanitarie; elaborare linee-guida e pareri sugli aspetti di carattere strettamente tecnico-scientifico sulle attività sanitarie; d) fungere da osservatorio sulle attività di ricerca medico-scientifica condotte nella regione Puglia.

9.2 Il bilancio consolidato del servizio sanitario regionale

Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale deve essere approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento e pertanto, allo stato attuale, risulta in fase di elaborazione.

Dalla documentazione trasmessa dall'Ente, durante la fase istruttoria, emerge che il risultato dell'esercizio 2015, registrato a preconsuntivo ed accertato, in data 7/04/2016 al tavolo di verifica ministeriale, è positivo per circa 1,4 milioni di euro poiché, in seguito al registrato disavanzo di circa 58,501 milioni di euro, la Regione Puglia ha predisposto coperture per 60 milioni di euro consentendo la realizzazione di un avanzo, alla chiusura del quarto trimestre 2015.

Infatti, con nota del 21/04/2016 prot. n. 1497, il Direttore del Dipartimento politiche per la promozione della salute ha comunicato che il predetto risultato positivo tiene conto del contributo regionale di 60 milioni di euro previsto dalla L. R. di assestamento n. 35/2015 per finanziare somme non coperte da contributo delle Stato e per integrare le risorse statali in materia di farmaci innovativi poiché, nell'esercizio 2015, si è registrata nel territorio italiano l'eccezionalità dell'introduzione nel mercato di un nuovo farmaco innovativo per la cura dell'epatite C.

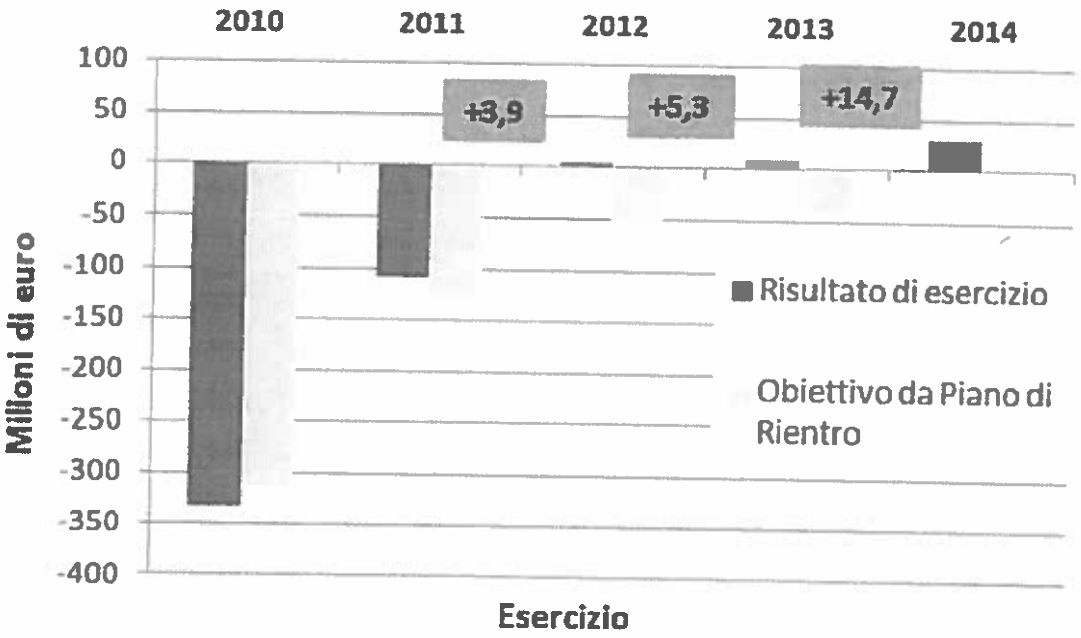
Come già rilevato dalla Sezione nel capitolo afferente la manovra di bilancio dell'esercizio 2015, deve porsi in evidenza che l'art. 6 della citata L. R. n. 35/2015, al fine di far fronte ai maggiori oneri derivanti per l'anno 2015 sul Servizio sanitario regionale per l'acquisto dei farmaci innovativi, per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e per minori trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale, ha istituito nel bilancio regionale autonomo, per l'esercizio finanziario 2015 e nell'ambito della Unità Previsionale di Base (U.P.B.) 05.08.01, il capitolo n. 771015 denominato "Risorse aggiuntive correnti per l'anno 2015 a favore del SSR", con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 60 milioni.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della L. 30/12/2004 n. 311, al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, le Regioni, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, devono adottare i provvedimenti necessari. Qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si evidenzi un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti, ovvero essi non siano sufficienti, con la procedura di cui all'articolo 8 della L. n. 131/2003, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Nel caso di mancato adempimento da parte della Regione, entro i successivi trenta giorni, il Presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario

regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione ed adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente.

La Sezione prende atto, quindi, che l'Ente, a fronte del predetto risultato negativo di circa 58,501 milioni di euro, per effetto della legge regionale di assestamento dell'esercizio 2015, ha provveduto a garantire le necessarie coperture di bilancio.

Il prospetto che segue, tratto dalla relazione dell'Assessore al Bilancio al disegno di legge del bilancio di previsione 2016, riporta l'andamento dei risultati di esercizio del Servizio sanitario regionale nell'arco temporale degli esercizi 2010-2014 ed evidenzia i miglioramenti conseguiti, a partire dal 2010, esercizio in cui la Regione ha sottoscritto il piano di rientro per effetto del mancato rispetto del patto di stabilità interno negli anni 2006 e 2008.



La relazione dell'assessore al Bilancio della Regione Puglia di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015 ribadisce che il risultato del bilancio consolidato del servizio sanitario regionale ha risentito, in primo luogo, dell'introduzione in Italia di un nuovo farmaco innovativo per la cura definitiva della epatite C e della circostanza che gli acquisti per tale farmaco in Puglia hanno superato i 120 milioni di euro.

Per tale voce di spesa, il Ministero della Salute ha previsto un finanziamento vincolato ai sensi dell'art. 1, comma 593, della legge n. 190/2014; tuttavia, pur tenendo conto delle somme ricevute a titolo di "payback" (determine AIFA n. 982/2015, n. 1427/2015, n. 227/2016, n. 445/2016), la spesa è risultata per tutte le Regioni superiore al finanziamento.

A tale aspetto afferente il nuovo farmaco innovativo per epatite C, devono aggiungersi, ad avviso dell'Ente, la riduzione del fondo sanitario tra ordinario e vincolato di circa 87 milioni di euro (35 milioni di quota indistinta - 39,8 obiettivi di piano – 8,6 Emersione stranieri – 3,2 Aids – 0,3 Fibrosi – 0,2 Hanseniani); l'incidenza della rettifica di contributi in conto esercizio per destinazione ad investimenti (minori ricavi) per circa 70 milioni di euro e l'iscrizione delle somme di payback ex decreto legge n. 179/2015, poi confluito nell'articolo 1, commi 702 e 703, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

L'incidenza della variabile straordinaria "costi farmaci epatite C" è rilevabile, secondo le valutazioni espresse nella relazione al disegno di legge al rendiconto 2015, anche dall'analisi della tabella successiva ove sono riportati i risultati economici della gestione sanitaria negli ultimi sei anni di piano di rientro.

RISULTATI 2010 - 2015

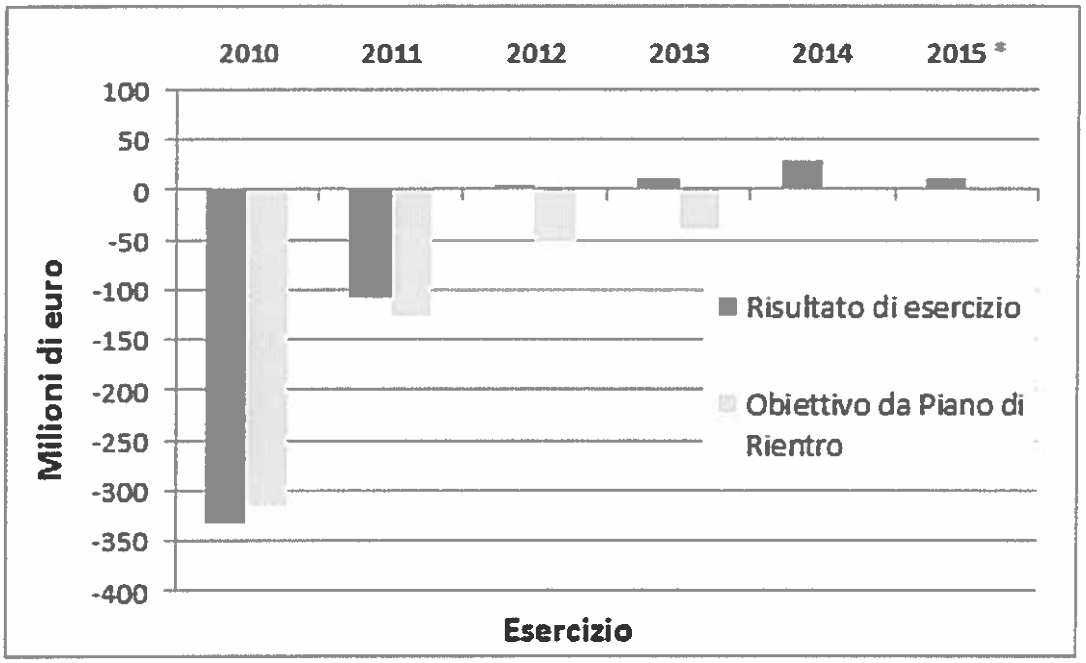
	2010	2011	2012	2013	2014	2015 *
	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000
Totale valore della produzione	7.291.559	7.340.344	7.399.339	7.412.955	7.590.247	7.737.147
Totale costi della produzione	-7.490.968	-7.254.937	-7.246.051	-7.251.000	-7.411.560	-7.592.267
Risultato economico gestione caratteristica	-199.409	85.407	153.288	161.955	178.687	144.880
Totale proventi ed oneri finanziari	-17.226	-15.669	-10.701	-11.774	-7.374	-4.699
Totale imposte e tasse	-160.697	-153.002	-148.912	-145.477	-144.544	-142.013
Risultato economico al netto della gestione straordinaria	-377.332	-83.264	-6.325	4.704	26.769	-1.832
Totale proventi ed oneri straordinari	1.178	-62.874	10.276	600	-12.092	3.331
Perdita di esercizio	-376.154	-146.138	3.951	5.304	14.677	1.499

[*] = preconsuntivo aggiornato al 7 aprile 2016

I successivi prospetti, anch'essi elaborati dall'Ente in occasione della relazione assessorile al disegno di legge al rendiconto regionale dell'esercizio 2015, raffrontano, invece, i risultati di esercizio, conseguiti dal 2010 al 2015, con gli obiettivi imposti dal piano di rientro.

RISULTATI DI ESERCIZIO

Anno	2010 (a)	2011	2012	2013	2014	2015 (b)
Obiettivo da Piano di Rientro	-314,2	-125	-52	-39,5	3,2	0
Risultato di esercizio	-332,7	-108,4	3,9	5,3	14,7	1,4



Si rammenta, inoltre, che i bilanci di esercizio delle aziende sanitarie devono essere approvati entro il 30 aprile dell'esercizio successivo e che, ai sensi dell'art. 1, comma 522, della L. 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), gli enti del Servizio sanitario devono assicurare la massima trasparenza dei dati di bilancio pubblicando integralmente nel proprio sito *internet* il bilancio d'esercizio entro sessanta giorni dalla data di relativa approvazione.

L'art. 14 della finanziaria regionale per l'esercizio 2014, approvata con la L. R. 30/12/2013 n. 45, modifica l'art. 17 della L. R. 30/12/1994 n. 38 e prevede, al fine di consentire di predisporre e sottoporre all'approvazione della Giunta regionale il bilancio economico preventivo consolidato del SSR nei termini previsti dall'articolo 32 del D. Lgs. n. 118/2011, che il bilancio pluriennale di previsione e il bilancio economico preventivo devono essere deliberati dal direttore generale entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci economici preventivi si riferiscono e devono essere inviati, entro cinque giorni, all'Area politiche della salute - Servizio gestione accentrata finanza sanitaria regionale.

L'art. 19 della su richiamata finanziaria regionale detta, inoltre, disposizioni in materia di qualificazione ed efficientamento della spesa sanitaria ed impone ai Direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL), delle Aziende ospedaliere e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di verificare, con cadenza trimestrale ed attraverso le strutture del controllo di gestione, il corretto utilizzo delle risorse e gli scostamenti nel raggiungimento degli obiettivi di

qualificazione ed efficientamento della spesa sanitaria per ciascun centro di responsabilità e di costo, adottando gli opportuni provvedimenti correttivi.

Con il Programma Operativo 2013-2015, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1403 del 4/07/2014, la Regione Puglia si è posta l'obiettivo di proseguire e rafforzare l'azione di controllo della spesa sanitaria già intrapresa con il piano di rientro continuando a garantire i livelli essenziali di assistenza mediante il miglioramento dell'offerta sanitaria ospedaliera e soprattutto di quella territoriale, di migliorare la qualità dell'assistenza e di sviluppare un percorso di accesso a cure appropriate ed adeguate ai bisogni di salute della popolazione, garantendo al contempo meccanismi di razionalizzazione dei costi e dell'uso delle risorse.

Infatti, secondo il disposto dell'art. 11 del D. L. 31/05/2010 n. 78, convertito dalla legge 30/07/2010 n. 122, le Regioni sottoposte ai piani di rientro per le quali non viene verificato positivamente in sede di verifica annuale e finale il raggiungimento degli obiettivi strutturali del piano di rientro, non sottoposte a commissariamento e che hanno garantito l'equilibrio economico nel settore sanitario possono chiedere la prosecuzione del piano di rientro, per una durata non superiore al triennio, ai fini del completamento dello stesso secondo programmi operativi nei termini indicati nel Patto per la salute.

La prosecuzione ed il completamento del piano di rientro sono condizioni per l'attribuzione in via definitiva delle risorse finanziarie, in termini di competenza e di cassa, già previste a legislazione vigente e condizionate alla piena attuazione del piano.

Deve, infine, segnalarsi che il bilancio di esercizio 2015 della GSA, unitamente al bilancio delle aziende sanitarie, sarà oggetto di specifico e separato esame da parte di questa Sezione, ai sensi dell'art. 1, comma 170, della L. n. 266/2205 e dell'art. 1, comma 3, del D. L. n. 174/2012.

9.3 L'assistenza farmaceutica territoriale ed ospedaliera

L'art. 15, comma 3, del D. L. 6/07/2012 n. 95 convertito nella L. 7/08/2012 n. 135 dispone che, a decorrere dall'anno 2013, l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale per l'assistenza farmaceutica territoriale è rideterminato nella misura dell'11,35 per cento al netto degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA in base a quanto previsto dall'articolo 11, comma 9, del D. L. 31/05/2010, n. 78, convertito, dalla L. 30/07/2010, n. 122.

La Regione Puglia, nell'esercizio 2015, non ha rispettato il predetto tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale.

La Sezione evidenzia, infatti, che dall'esame dei dati del monitoraggio effettuato dall'Agenzia italiana del farmaco, ai sensi della Legge n. 222/2007 e della Legge n. 135/2012, la Regione Puglia ha conseguito una percentuale del 13,33% oltrepassando il predetto tetto di spesa dell'11,35%.

Dai dati AIFA inerenti il monitoraggio della spesa farmaceutica regionale a consuntivo dell'esercizio 2015, emerge, inoltre, che, la Regione Puglia si colloca al secondo posto (dopo la Regione Sardegna che ha conseguito la percentuale più elevata in assoluto del 15,06%) tra le Regioni (Sardegna, Campania, Lazio, Calabria, Abruzzo, Sicilia, Basilicata, Marche, Molise e Friuli Venezia-Giulia) che hanno superato il limite percentuale dell'11,35%.

Si osserva anche che, alla chiusura dell'esercizio 2014, la Regione aveva conseguito un risultato del 12,98% e che tale scostamento dall'obiettivo risulta essersi accentuato alla chiusura dell'esercizio 2015.

Già, in sede di relazione al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014, l'Ente aveva, tra l'altro, eccepito che il mancato rispetto del tetto di spesa farmaceutica territoriale era ascrivibile anche alla pretesa dei medici di anteporre il principio di libera scelta a quello di pari dignità costituzionale di considerare, a parità di indicazione terapeutica, il farmaco al minor costo.

Durante la fase istruttoria, ha, inoltre, segnalato che, a supporto dell'implementazione di azioni volte a migliorare l'appropriatezza prescrittiva, il Servizio farmaceutico ha organizzato nel corso dell'anno eventi formativi rivolti ai medici ospedalieri sulle seguenti tematiche: appropriatezza dell'utilizzo dei biosimilari in onco-ematologia; governo della spesa farmaceutica; ottimizzazione della gestione integrata delle malattie reumatiche; gestione paziente scompenso cardiaco; coordinamento regionale malattie rare; infezione virus C; seminari oncologici ed in materia di immunoglobine endovena.

L'art. 15, comma 4, del citato D. L. n. 95/2012 prevede, inoltre, che, a decorrere dall'anno 2013, il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera è rideterminato nella misura del 3,5%.

La Regione Puglia non ha osservato anche il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera posto che, dalla su richiamata documentazione AIFA, si rileva che la Regione Puglia ha conseguito un risultato del 5,59% in crescita rispetto al risultato del 5,4% registrato nell'esercizio 2014.

Deve, tuttavia, osservarsi che, nell'esercizio 2015, tutte le Regioni e la Provincia autonoma di Bolzano, fatta eccezione per la Provincia autonoma di Trento, hanno oltrepassato il limite legislativo per la spesa farmaceutica ospedaliera e la Regione Puglia, in particolare, si è collocata al 4° posto, dopo le Regioni Toscana, Sardegna e Abruzzo tra le Regioni inadempienti rispetto al citato limite.

Conseguentemente, dalla verifica del rispetto del tetto di spesa complessivo della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera del 14,85% emerge che la Regione Puglia ha realizzato un risultato del 18,92% collocandosi al secondo posto, dopo la Regione Sardegna, tra le 17 Regioni inadempienti.

La Regione ha evidenziato che, in ambito ospedaliero, sono stati emanati numerosi provvedimenti volti al contenimento della spesa e ad assicurarne un costante monitoraggio ed, al riguardo, ha richiamato numerose determinazioni dirigenziali nonché la deliberazione di Giunta regionale n. 539 del 20/03/2015 recante il riconoscimento dei centri utilizzatori ai fini della prescrizione dei medicinali per il trattamento dell'epatite C cronica e la determinazione dirigenziale n. 145/2015 in materia di prontuario terapeutico ospedaliero regionale.

Ulteriori provvedimenti risultano emanati in ambito territoriale ed in particolare in materia di farmaci biologici per terapia reumatologica e dermatologica; di farmaci antiinfiammatori non steroidei; di specialità farmaceutiche per la prevenzione di ictus ed embolie e gestione dei pazienti in terapia con nuovi farmaci anticoagulanti.

L'Ente ha richiamato, inoltre, la deliberazione di Giunta regionale n. 1295/2015 con la quale sono stati attribuiti ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliero-Universitarie del S.S.R. gli obiettivi gestionali annuali ai fini della erogazione del trattamento economico di risultato per l'anno 2015 tenendo conto anche al rispetto del tetto della spesa farmaceutica territoriale.

L'amministrazione regionale ritiene di aver poi profuso un notevole impegno nella valutazione delle indicazioni terapeutiche per i nuovi farmaci ad alto costo ed innovativi, al fine di esaminare le problematiche correlate alle patologie ed elaborare provvedimenti di riconoscimento dei centri deputati al trattamento delle malattie ed alla relativa prescrizione.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 1, comma 569, della L. 28/12/2015 n. 208 (legge di stabilità 2016), al fine di consentire la regolare somministrazione dei farmaci innovativi nel rispetto della cornice

finanziaria programmata per il Servizio sanitario nazionale ed in relazione alle misure di efficientamento del settore sanitario per gli anni 2015 e 2016, la spesa per l'acquisto di farmaci innovativi concorre al raggiungimento del tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale per l'ammontare eccedente annualmente, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, l'importo del fondo previsto dall'articolo 1, comma 593, della L. 23/12/2014 n. 190 ed allocato nello stato di previsione del Ministero della salute, per gli anni 2015 e 2016 per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi.

In sede di audizione sul documento di economia e finanza per l'anno 2016, tenutasi in data 19/04/2016, le Sezioni riunite di questa Corte hanno osservato che la spesa sanitaria è risultata nel 2015, in crescita dell'1 per cento rispetto al 2014 e che sul risultato hanno inciso sia le maggiori spese per farmaci innovativi che i minori risparmi rispetto alle previsioni nella spesa per assistenza specialistica e per dispositivi medici.

Le Sezioni riunite, anche con il rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica del 22/03/2016, hanno rilevato che: *"ferme restando le misure di contenimento della spesa previste dalla legislazione vigente, incideva in aumento la componente della spesa farmaceutica relativa alla distribuzione diretta per effetto dei maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi, registrati nei bilanci delle aziende sanitarie come acquisti di beni e servizi"*.

La legge di stabilità 2016 n. 208/2015, ai commi 702 e 703, ha riproposto le disposizioni contenute nel D. L. n. 179/2015 non convertito in legge e che stabiliscono che, nelle more della conclusione, da parte dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), delle procedure di ripiano dell'eventuale sfondamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera per gli anni 2013 e 2014 ed al fine di garantire il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le Regioni, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 20 del D. Lgs. n. 118/2011, accertano ed impegnano nel bilancio regionale dell'anno 2015, nella misura del 90 per cento ed al netto degli importi eventualmente già contabilizzati, le somme indicate nella tabella di cui all'allegato A della legge, a titolo di ripiano per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

I predetti accertamenti ed impegni dovevano essere effettuati nel bilancio finanziario dell'anno 2015, entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del citato D. L. n. 179/2015. Conseguentemente, gli enti del Servizio sanitario nazionale dovevano iscrivere le predette somme nel proprio conto economico dandone evidenza nel modello CE IV trimestre 2015.

A conclusione delle procedure di ripiano, da parte dell'AIFA, dell'eventuale sfondamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera per gli anni 2013 e 2014, ove si verifichi una differenza tra l'importo che ha formato oggetto di accertamento e di impegno ai sensi del comma 702

e quello risultante dalle determinazioni AIFA, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, conclusive delle predette procedure con riferimento a ciascuno degli anni 2013 e 2014, le Regioni dovranno procedere alle relative regolazioni contabili.

Con pronuncia n. 242/PRSP/2015 del 10/12/2015, questa Sezione, in sede di esame del bilancio di previsione 2015, ha preso atto che l'Ente aveva comunicato di aver ottemperato alle disposizioni dettate dal D. L. n. 179/2015 (oggi trasfuse nella normativa appena riportata della legge di stabilità 2016) poiché, con deliberazione di Giunta regionale n. 2053 del 23/11/2015, ha provveduto ad iscrivere in bilancio in parte entrata ed in parte spesa le somme assegnate a titolo di *payback* territoriale ed ospedaliero riferite alle annualità 2013 e 2014 nelle misure previste dal decreto legge e con provvedimento dirigenziale del 26/11/2015 n. 61 è stato disposto l'accertamento in entrata ed il relativo impegno in parte spesa.

Tuttavia, pur prendendo atto delle osservazioni rese dall'Ente durante la fase istruttoria e pur rilevando, conformemente alle valutazioni espresse dalle Sezioni riunite, che l'incremento di spesa è stato determinato principalmente dall'introduzione di farmaci innovativi, la Sezione non può esimersi dall'invitare l'Ente a proseguire nelle iniziative atte a garantire una contrazione della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera.

9.4 La razionalizzazione degli acquisti sanitari

La Regione Puglia con l'art. 20 della L. R. 1/08/2014 n. 37, al dichiarato fine del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, ha avviato un processo di razionalizzazione dell'acquisizione di lavori, beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale attraverso il ricorso alla centrale di committenza regionale.

La Regione ha, quindi, designato la società totalmente partecipata InnovaPuglia Spa "soggetto aggregatore della Regione Puglia (SarPulia)" nella sua qualità di centrale di committenza costituita, ai sensi del comma 455 dell'articolo 1 della legge 27/12/2006 n. 296 e centrale di acquisto territoriale, ai sensi dell'articolo 33 del D. Lgs. n. 163/2006.

La normativa prevede che le attività di centralizzazione delle committenze e quelle ausiliarie devono essere svolte non soltanto in favore della Regione ma anche delle aziende ed enti del SSR, i quali sono tenuti a ricorrere al soggetto aggregatore regionale per la acquisizione di lavori, beni e servizi, secondo le modalità individuate negli atti della programmazione regionale, fatte salve le specifiche

disposizioni nazionali che consentono il ricorso ad altre centrali di committenza e l'utilizzo di altri strumenti telematici.

L'art. 21 della citata L. R. n. 37/2014 precisa che, con apposita deliberazione di Giunta regionale di approvazione del piano regionale delle attività negoziali, da adottarsi entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base dell'analisi svolta dalla direzione dell'Area politiche per la promozione della salute, devono essere individuate le categorie di beni, servizi e lavori che le aziende e gli enti del SSR acquisiscono in forma aggregata o comunque facendo ricorso alle attività del soggetto aggregatore.

In particolare, il soggetto aggregatore per lo svolgimento delle attività di centralizzazione delle committenze può stipulare convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed accordi quadro di cui all'articolo 59 del D. Lgs. n. 163/2006; gestire sistemi dinamici di acquisizione ai sensi dell'articolo 60 del D. Lgs. n. 163/2006; gestire le procedure di gara, svolgendo le attività ed i servizi di stazione unica appaltante ai sensi del D.P.C.M. del 30/06/2011 procedendo all'aggiudicazione del contratto; curare la gestione dell'albo dei fornitori "on line"; assicurare lo svolgimento delle attività di committenza ausiliarie, ai sensi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/02/2014 sugli appalti pubblici; assicurare la continuità di esercizio, lo sviluppo e la promozione del servizio telematico denominato EmPulia.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 2256 del 17/12/2015, l'Ente, indicando in maniera prioritaria ed unitaria l'obiettivo del risparmio della spesa sanitaria per l'acquisizione di beni e servizi, ha individuato, per ciascuna delle 14 categorie indicate dal tavolo nazionale degli aggregatori, l'azienda capofila avente il compito di supportare, per l'anno 2016, il soggetto aggregatore per l'indizione della relativa gara.

Il prospetto che segue, riportato nella citata delibera di Giunta regionale, elenca, pertanto, le categorie merceologiche di beni e servizi da acquisire in forma aggregata.

Procedura di Gara	CAPOFILA
Defibrillatori	A.O.U. POLICLINICO
Protesi d'anca	A.O.U. POLICLINICO
Stent	ASL BT
Pace-maker	A.O.U. POLICLINICO
Aghi e siringhe	ASL BT
Medicazioni generali	ASL BR
Ausili per incontinenza (ospedalieri e territoriali)	ASL BT

Farmaci	A.O.U. POLICLINICO
Vaccini	Contratto in essere
Integrati per gestione apparecchiature elettromedicali	ASL BR
Pulizia	Affidata attualmente alle società in house
Ristorazione	ASL SA
Lavanderia	ASL BA
Smaltimento rifiuti	ASL FG

Per tali tipologie di gare, la deliberazione di Giunta n. 2256/2015 prevede che ciascuna azienda sanitaria individuata ha il compito di: a) supportare il soggetto aggregatore nell'indizione della gara, della nomina della commissione tecnica o del seggio di gara ove previsto, fornire supporto per rispondere ad eventuali quesiti/chiarimenti eventualmente presentati in sede di gara; b) aggregare i fabbisogni a livello regionale, avvalendosi anche del supporto di funzionari del Dipartimento Promozione della Salute appositamente individuati; c) provvedere alla definizione del capitolato e del disciplinare di gara; in base alla difficoltà della procedura, l'azienda capofila potrà costituire un pool tecnici avvalendosi della collaborazione di funzionari e dirigenti e d) comunicare al soggetto aggregatore i soggetti designati quali supporto al RUP ai sensi dell'art. 10, comma 7, del D. Lgs. n. 163/2006.

I capitolati ed i disciplinari di gara, per le 14 categorie suindicate, dovevano essere prodotti entro il 31 gennaio 2016.

Inoltre, la deliberazione di Giunta n. 2256/2015 dispone che tutte le procedure di devono essere bandite a livello regionale con aggregazione dei fabbisogni anche per quegli Enti che hanno contratti in corso di esecuzione e per i quali dovranno essere comunicate le date di scadenza dei contratti.

Pertanto, per quegli Enti del SSR che hanno contratti in corso di esecuzione, nelle procedure di gara deve essere specificata la decorrenza iniziale del contratto, in modo da evitare il ricorso alle proroghe e/o estensioni contrattuali e gli enti del SSR devono comunicare i propri fabbisogni all'Azienda capofila entro 30 giorni dalla richiesta da questa effettuata.

Il mancato rispetto di questo termine, qualora dovesse comportare un ritardo nell'indizione della procedura di gara, è reputato idoneo a determinare la responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti, nonché ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance*.

La Regione, con la successiva deliberazione di Giunta n. 73 del 9/02/2016, ha previsto ulteriori disposizioni per le procedure aggregate in sanità ed ha invitato le Aziende sanitarie ad evitare

provvedimenti in contrasto con la normativa nazionale e con l'assetto organizzativo adottato con la su richiamata delibera di Giunta regionale n. 2256/2015.

Nel contempo, valutato che nessuna delle procedure è stata aggiudicata in via definitiva, alla luce delle recenti modifiche normative, la Regione ha diffidato le Aziende sanitarie a revocare le procedure di gare indette e relative alle categorie di spesa individuate dal tavolo nazionale degli aggregatori in contrasto con la normativa in materia e ad anteporre all'interesse specifico della singola azienda l'interesse pubblico di contenimento e razionalizzazione della spesa di cui la centralizzazione degli acquisti costituisce *ex lege* presupposto.

Con la medesima deliberazione di Giunta è stato autorizzato il prosieguo delle gare, indette in fase antecedente all'adozione della DGR n. 2256/2015, condotte in unione d'acquisto, e riferite a *stent*, protesi ortopediche e farmaci, in quanto rispondenti ai requisiti di cui alla citata delibera e già in avanzato stato procedurale nonché sono state consentite gare ponte ai sensi del D. Lgs. n. 163/2006 nelle more di aggiudicazione della gara espletata dal soggetto aggregatore, al fine di evitare il ricorso a proroghe illegittime. Tali procedure di evidenza pubblica dovranno essere bandite per il tempo limitato all'espletamento della procedura di acquisizione da parte del soggetto aggregatore.

Infine, la deliberazione di G.R. n. 73/2016 modifica la D.G.R. n. 2256/2015 nella parte in cui attribuisce la gara di acquisto farmaci all'A.O.U. Policlinico di Bari anziché alla ASL Bari e stabilisce che l'Ares Puglia bandisca, nel primo trimestre 2016, le procedure di acquisto e distribuzione dei farmaci PHT di cui alle D.G n. 134/2015, n. 135/2015 e n. 137/2015 avvalendosi di Innovapuglia SpA nella sua qualità di soggetto aggregatore. Per quanto attiene alle succitate procedure, l'Ares Puglia è sottoposta agli stessi obblighi delle aziende capofila.

Durante la fase istruttoria, è emerso che l'Ente ha monitorato le scadenze e le risposte fornite dalle aziende sanitarie per ogni tipologia di acquisto; che i ritardi nella trasmissione dei fabbisogni sono stati ufficialmente segnalati e, nei casi di eccessiva dilatazione dei tempi nella trasmissione delle risposte, si è provveduto all'adozione di richiami formali evidenziando come la mancata trasmissione dei fabbisogni determini un ritardo nelle fasi di indizione delle procedure di acquisto centralizzato e conseguenti possibili danni erariali.

Il Dipartimento politiche per la salute, mediante appositi incontri con gli operatori, ritiene di aver fornito delucidazioni per i rapporti con Innovapuglia Spa e per la gestione delle gare ponte; ha sollecitato l'indizione di procedure ad evidenza pubblica al fine di favorire la concorrenza anche per la fase ponte ed ha fornito indicazioni su tutte le gare da bandire al fine di conseguire, nel rispetto degli obiettivi di *spending review*, l'allineamento dei prezzi dei beni e servizi sul territorio regionale.

In merito allo svolgimento delle procedure di gara, l'Ente ha segnalato che, con determinazione n. 2/2016, sono stati approvati gli atti propedeutici all'indizione della gara ausili per incontinenza con importo a base d'asta di €. 149.097.395,95; tali atti sono stati trasmessi, quindi, al soggetto aggregatore per il prosieguo della procedure; che è in corso l'approvazione degli atti di gara per medicazioni generali e che è stata inviata al soggetto aggregatore la manifestazione di interesse per la conclusione di un accordo quadro per l'individuazione del prezzo migliore praticato per il servizio di distribuzione di ossigenoterapia domiciliare a lungo termine per pazienti affetti da insufficienza respiratoria cronica che costituirà il prezzo massimo di remunerazione da parte delle aziende sanitarie pugliesi.

Risultano, poi, in corso attività volte a definire il fabbisogno regionale in termini di plasma derivato e determinare, per differenza, la quota di farmaco commerciale e ricombinante da inserire nella gara centralizzata e per individuare azioni operative per ridurre la spesa dei farmaci per l'emofilia.

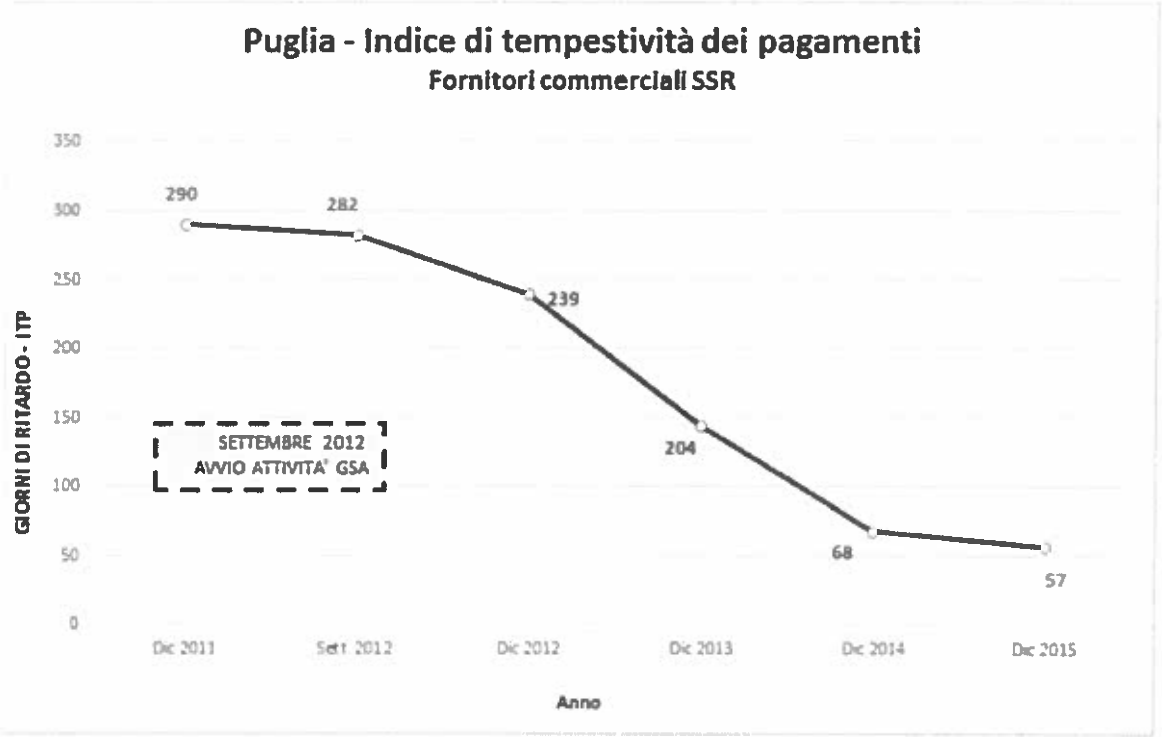
La Sezione osserva che le operazioni di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti sanitari già intraprese dalla Regione trovano, attualmente, ulteriore conferma nel disposto dell'art. 1, comma 548, della legge di stabilità 2016 che, al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, prescrive che gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 9 del D. L. 24/04/2014 n. 66 convertito dalla L. 23/06/2014 n. 89, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della società Consip SpA.

Durante la fase istruttoria, l'Ente ha, infine, comunicato che la percentuale dei beni acquistati, nell'esercizio 2015, mediante sistemi centralizzati è pari al 90% per le gare sottosoglia comunitaria ed al 70% per le gare soprasoglia.

9.5 I tempi di pagamento dei fornitori ed il contenzioso

Durante la fase istruttoria, il Direttore del Dipartimento politiche per la promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti, con nota pervenuta alla Sezione in data 21/04/2016 prot. n. 1497, ha comunicato che l'indice di tempestività dei pagamenti dei fornitori, per l'anno 2015, si attesta in 57 giorni, mentre, nell'esercizio 2014, il dato era pari a 68 giorni.

Il grafico che segue, anch'esso pervenuto alla Sezione durante la fase istruttoria, evidenzia la costante riduzione dei giorni di ritardo nei pagamenti dei fornitori commerciali.



Al riguardo, l'Ente ha specificato che il dato dell'esercizio 2015 avrebbe potuto essere ancora migliore se non si fossero registrati ritardi nella prima parte dell'anno per l'applicazione del regime di fatturazione elettronica e *split payment*

La Sezione, quindi, non può che confermare l'attività autocorrettiva intrapresa dalla Regione Puglia che, come rilevato nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti 2012, 2013 e 2014, già con le deliberazioni di Giunta regionale del 19/06/2012 n. 1260 e dell'11/04/2013 n. 720, aveva approvato il piano di devoluzione finanziaria per la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori e per il contenimento del contenzioso ed aveva autorizzato la definizione di accordi di tipo transattivo.

Sulla base dei dati elaborati dalla Gestione Sanitaria Accentrata e comunicati alla Sezione, con nota del 21/04/2016 prot. n. 1497, si rileva, inoltre, che i debiti verso fornitori commerciali nell'esercizio 2015 assommano all'importo complessivo di €. 799.499.825,00 a fronte di debiti pari a €. 1.127.831.000,00 dell'esercizio 2013 e di €. 1.039.587.000,00 dell'esercizio 2014.

Con riferimento al contenzioso in materia di accordi contrattuali con gli erogatori privati accreditati, il Direttore del Dipartimento politiche per la promozione della salute, del benessere sociale e dello

sport per tutti ha precisato che. i contenziosi riguardano al c.d. clausola di salvaguardia imposta dal Mef in sede di verifica del piano operativo e che prevede l'accettazione incondizionata del provvedimenti di determinazione dei tetti di spesa. delle tariffe e di ogni altro atto collegato o presupposto nonché la rinuncia per la struttura privata ad azioni o impugnazioni già intraprese.

Attualmente i giudizi risultano pendenti dinanzi al Consiglio di Stato e la Sezione Programmazione assistenza ospedaliera e specialistica, in attesa degli esiti delle decisioni di merito, ha invitato i Direttori generali delle ASL ad inserire una postilla in cui si dà atto che la clausola di salvaguardia non produce effetto ed ha anche avviato una fase di confronto con le organizzazione rappresentative regionali al fine di pervenire ad un nuovo schema di accordo contrattuale finalizzato all'acquisto delle prestazioni da erogarsi in regime ambulatoriale per l'anno 2016.

9.6 La valutazione della performance del sistema sanitario regionale

Con deliberazione di Giunta regionale n. 260 dell'8/03/2016, è stata approvata l'adesione della Regione Puglia al sistema di valutazione della *performance* dei sistemi sanitari regionali della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa per gli anni 2016 e 2017 e sono stati conseguentemente demandati al Direttore *pro tempore* del Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport gli atti occorrenti per il perfezionamento della suddetta adesione.

Con la citata deliberazione, la Regione ha, infatti, preso atto di non aver, a tutt'oggi, implementato un proprio sistema di valutazione della *performance* che consenta, ad integrazione dell'annuale processo di verifica dei livelli essenziali di assistenza, previsto dall'intesa Stato-Regioni del 23/03/2015, e dei risultati del Programma Nazionale Esiti, di effettuare valutazioni comparative a livello interregionale ed intraziendale in ordine alle seguenti dimensioni del sistema sanitario regionale: stato di popolazione della salute; capacità di perseguire le strategie regionali; valutazione sanitaria; valutazioni dell'esperienza degli utenti e dei dipendenti; valutazione della dinamica economico-finanziaria e dell'efficienza operativa.

Conseguentemente la Regione ha ritenuto che il sistema di valutazione delle *performance* dei sistemi sanitari regionali, attivo presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, costituisca uno strumento idoneo sia per implementare il processo di conoscenza e condivisione del SSR tra gli attori del sistema (ossia il *management*, i professionisti sanitari e i *policy makers)*, facilitando la diffusione della cultura della valutazione, sia per rendere fruibile a tutti gli *stakeholders*, cittadini compresi, un report di valutazione in un'ottica di trasparenza e *accountability*.

La su richiamata deliberazione di Giunta precisa, infatti, che il Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa coordina dal 2008 un *network* di regioni italiane, che si confrontano sulle rispettive *performance* in ambito sanitario, sia a livello regionale che aziendale con l'obiettivo di condividere un sistema di valutazione della *performance* in *benchmarking* in quanto gli indicatori condivisi sono volti a descrivere e confrontare varie dimensioni della performance del sistema sanitario; ad oggi ne fanno parte le seguenti Regioni: Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, P.A. Trento, P.A. Bolzano, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto.

Deve osservarsi che l'attività intrapresa dalla Regione Puglia, finalizzata alla misurazione e valutazione delle *performance* delle strutture pubbliche e private accreditate, potrà in concreto tradursi in un efficace strumento di programmazione sanitaria regionale valutazione del management aziendale.

Un efficace sistema di monitoraggio delle prestazioni delle aziende sanitarie è, peraltro, perseguito anche dal legislatore della stabilità 2016 che, all'art. 1, comma 522, prevede che gli enti del Servizio sanitario nazionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, devono attivare un sistema di monitoraggio delle attività assistenziali e della loro qualità, in raccordo con il sistema di monitoraggio regionale di cui all'articolo 4, comma 4, del D. L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, ed in coerenza con il programma nazionale valutazione esiti, pubblicando entro il 30 giugno di ogni anno i relativi esiti.

9.7 Il monitoraggio dei rilievi dei Collegi sindacali degli enti sanitari regionali

La relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016, prot. n. 2051, chiarisce che la Regione effettua un monitoraggio sistematico dei rilievi dei Collegi sindacali degli enti sanitari e delle azioni correttive intraprese dagli enti.

Tale monitoraggio è effettuato dal Servizio regionale Controlli e Certificazione Aziende sanitarie della Sezione Controlli che esamina i verbali dei Collegi sindacali per effetto della piattaforma P.I.S.A. resa disponibile dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato.

Tutte le aziende sanitarie regionali, ad eccezione degli IRCCS, aderiscono a tale piattaforma ed i vari *report* sono inseriti secondo una tempistica che varia da azienda ad azienda.

Per gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), i verbali dei Collegi sindacali sono acquisiti, invece, in formato cartaceo.

Alla relazione del Presidente della Regione è, quindi, allegata la sottostante tabella redatta sulla base delle modalità espositive espresse da questa Sezione in sede di esame delle relazioni dei Collegi sindacali delle aziende sanitarie e che evidenzia che il maggior numero di rilievi riguarda carenze ed irregolarità riscontrate nell'adozione di atti e l'illegittimo ricorso all'affidamento diretto per l'acquisizione di forniture e servizi.

RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE ANNO 2015

		ASL BARI	ASL TARANTO	ASL LECCE	ASL FOGGIA	ASL BT	ASL BRINDISI	AOU POLICLINICO BARI	IRCCS DE BELLIS	IRCCS GIOVANNI PAOLO II	OSPEDALE RIUNITI DI FOGGIA	Totale rilievi
QUESTIONI CONTRATTUALI	1. Carenza e/o irregolarità riscontrata nell'adozione dell'atto	60	6	92	2	17		31		12		220
	2. Illegittima adozione di delibera a sanatoria.		1							3		4
	3. Illegittimo ricorso all'acquisto di beni in economia.	3										3
	4. Illegittimo ricorso all'affidamento diretto per l'acquisizione di forniture e servizi.	128				4						132
	5. Illegittimo ricorso all'istituto della trattativa privata.	9								2		11
	6. Illegittimo ricorso all'istituto della proroga contrattuale.		2				2	9		3		16
	7. Ipotesi di rinnovo tacito contrattuale	1	1					1				3
	8. Mancato rispetto di disposizioni di contenimento della spesa pubblica											
	9. Tardiva adozione dell'atto.	2	2							7	1	12
	10. Ritardo pagamento di fatture con conseguente aggravio di oneri.		1									1
	11. Ingiustificato affidamento di lavori in urgenza.	1	11			4						16
PERSONALE	12. Carenza e/o irregolarità riscontrata nell'adozione dell'atto	43	5	59	5			11		1		124
	13. Errata attuazione della contrattazione collettiva.			3	1							4
	14. Ingiustificata monetizzazione di ferie non godute											
	15. Ingiustificato affidamento di incarichi a professionisti esterni.									1		
	16. Inosservanza di norme relative al CCNL.	1		1								2
	17. Irregolare o reiterato conferimento/proroga di incarichi libero professionali					1						1
	18. Irregolarità in materia di intramenia											
	19. Mancata individuazione di responsabilità di procurato danno erariale.											
	20. Mancato rispetto di disposizioni di contenimento della spesa pubblica.									1		
	21. Segnalazione di danno erariale.											
	22. Tardiva adozione dell'atto.	2	8								1	11
	23. Illegittimità delle procedure concorsuali di selezione del personale.		1									1
QUESTIONI CONTABILI	24. Adozione di spesa oltre i limiti previsti dal preventivo economico annuale.									5		
	25. Carenza e/o irregolarità riscontrata nell'adozione dell'atto.		11	6						2	1	20
	26. Segnalazione di danno erariale.											
	27. Improprio utilizzo cause economali.		2									2
	28. Errata imputazione di costi su esercizi diversi rispetto a quello di competenza.	1	2									3
	29. Tardiva adozione atto.		1									1
	30. Irregolarità, omissioni e carenze varie nella documentazione giustificativa della spesa	3										3
	Totali	254	56	161	8	26	2	52	0	37	3	597

9.8 I livelli essenziali di assistenza

I Livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) sono le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a garantire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di un ticket.

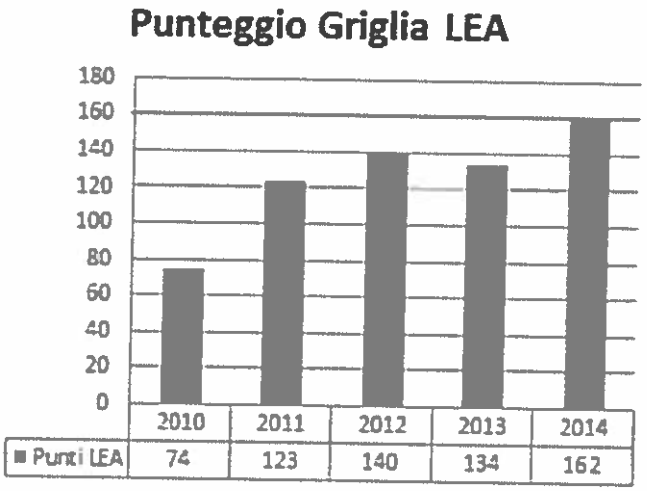
Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23/04/2008 precisa i seguenti livelli essenziali di assistenza del Servizio sanitario nazionale: a) prevenzione collettiva e sanità pubblica; b) assistenza distrettuale; c) assistenza ospedaliera.

Dalla relazione al disegno di legge al rendiconto regionale dell'esercizio 2015 emerge che, in sede di tavolo di verifica LEA, tenutosi in data 7 aprile 2016, presso il Ministero della Salute la Regione Puglia ha conseguito un punteggio finale della "griglia LEA" di 162 punti.

Si rammenta che una Regione è considerata inadempiente se non garantisce i livelli essenziali di assistenza nel caso consegua un punteggio inferiore a 140 punti; è considerata parzialmente adempiente se ottiene un punteggio tra 140 e 160 punti ed è considerata completamente adempiente se supera un punteggio minimo di 160 punti.

In sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2013[27], questa Sezione aveva rilevato che la Regione Puglia era stata ritenuta adempiente ma con impegno su alcuni indicatori e che le principali criticità erano dovute alla copertura vaccinale per vaccinazione antinfluenzale nell'anziano di età inferiore a 65anni; alla proporzione di persone che hanno effettuato *screening* di primo livello per cervice uterina, mammella e colon retto ed alla percentuale di allevamenti controllati per brucellosi.

La Regione ha registrato, quindi, un miglioramento nei livelli essenziali di assistenza sanitaria poiché è passata da un punteggio di 74 punti nel 2010, a 162 nel 2014, così come riepilogato nel grafico seguente riportata dalla citata relazione assessorile.



9.9 Il monitoraggio delle attività libero-professionali

L'art. 1, comma 4, della L. 3/08/2007, come modificato dall'art. 2 del D. L. 12/09/2012 n. 158 convertito dalla L. 8/11/2012 n. 189, imponeva alle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, di adottare, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle categorie interessate, provvedimenti tesi a garantire che le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, i policlinici universitari a gestione diretta e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, effettuassero una ricognizione straordinaria degli spazi disponibili per l'esercizio dell'attività libero professionale, comprensiva di una valutazione

[27] La relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2013 è stata approvata dalla Sezione, con decisione n. 126/PARI/2014 del 4/07/2014.

dettagliata dei volumi delle prestazioni rese nell'ultimo biennio, in tale tipo di attività presso le strutture interne, le strutture esterne e gli studi professionali.
Sulla base della predetta ricognizione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare l'azienda sanitaria, ove ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nel limite delle risorse disponibili, ad acquisire, tramite l'acquisto o la locazione presso strutture sanitarie autorizzate non accreditate, nonché tramite la stipula di convenzioni con altri soggetti pubblici, spazi ambulatoriali esterni, aziendali e pluridisciplinari, per l'esercizio di attività sia istituzionali sia in regime di libera professione intramuraria ordinaria, secondo criteri di congruità e idoneità per l'esercizio delle attività medesime, previo parere da parte del collegio di direzione di cui all'art. 17 del D. Lgs. 30/12/1992 n. 502.
Qualora quest'ultimo non sia costituito, il parere deve essere reso da una commissione paritetica di sanitari che esercitano l'attività libero-professionale intramuraria, costituita a livello aziendale.
Dall'esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni nell'esercizio 2015, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016 prot. n. 2051, emerge che l'Ente effettua, annualmente, il monitoraggio delle attività libero professionali svolte presso gli Enti del Servizio sanitario sulla base del questionario appositamente redatto dall'Agenzia nazionale per i Servizi sanitari regionali e che, per l'esercizio 2015, con nota del 3 marzo 2016, è stata avviata l'indagine sui volumi e l'impegno orario delle prestazioni rese dal personale medico distinta per tipologia di prestazione resa da ciascun medico.
Allo stato attuale, è in corso l'analisi della documentazione inviata dalle Aziende/Enti e che sarà esaminata nel corso della prossima riunione della Commissione Paritetica Regionale ALPI costituita con DGR n. 787/2014.

9.10 L'accreditamento istituzionale

La relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni nell'esercizio 2015 fornisce, inoltre, specifiche informazioni in materia di accreditamento istituzionale definitivo.
Infatti, l'articolo 1, comma 796, lett. t), della L. n. 296/2006 e successive modificazioni prevede che: le Regioni provvedono ad adottare provvedimenti finalizzati a garantire che, a decorrere dal 1° gennaio 2008, non possano essere concessi nuovi accreditamenti, ai sensi dell'articolo 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, in assenza di un provvedimento regionale di ricognizione e conseguente determinazione, ai sensi del comma 8 del

medesimo articolo 8-quater del decreto legislativo n. 502 del 1992. Il provvedimento di ricognizione è trasmesso al Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 9 della citata intesa 23 marzo 2005.

Dall'esame della citata relazione del Presidente della Regione emerge che nella Regione vi è una sola struttura (stabilimento termale) già titolare di accreditamento provvisorio non ancora confermato da un provvedimento di accreditamento definitivo ed attualmente ancora in valutazione e che il Servizio Accreditamenti è in attesa di ricevere dal Dipartimento di Prevenzione gli esiti delle verifiche dei requisiti di accreditamento.

All'esito di detta valutazione, la Sezione competente provvederà in ogni caso ad adottare un provvedimento di conferma dell'accreditamento istituzionale, ovvero, di revoca dello stesso.

La relazione precisa, inoltre, che la Regione programma ed effettua controlli sistematici sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate ed allega la seguente tabella inerente il controllo delle cartelle cliniche dell'esercizio 2015 conclusosi il 30 aprile 2016 e che evidenzia che la percentuale di inappropriatezza si è ridotta di circa il 10%.

Numero totale cartelle cliniche	Numero cartelle cliniche analizzate	Percentuale di prestazioni erogate in condizioni di inappropriatezza
571.365 (comprensivo delle strutture pubbliche e private accreditate)	**117.829** (a seguito dei controlli delle UVARP aziendali, i cui dati sono in fase di ulteriore verifica regionale)	**25%** (la percentuale rappresenta n. di ricoveri riconducibili ai 108 DRG ad alto rischio di inappropriatezza, di cui al Patto della Salute 2010-2012)

La relazione del Presidente della Regione precisa, infine, che l'Ente, a fronte delle prestazioni previste dagli accordi contrattuali con le strutture sanitarie accreditate, ha adottato controlli sistematici a consuntivo dei volumi e del *budget* economico concordato a preventivo.

Infatti, nella fase propedeutica alla contrattualizzazione, le ASL, nel determinare il fondo unico di remunerazione, individuano le risorse da destinare ai vari sub fondi con riferimento alle singole discipline. In ragione delle risorse destinate, vengono assegnati i tetti di spesa alle varie strutture accreditate, che tengono conto dei requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi nel rispetto della DGR 1500/2010 e di conseguenza i *budget* vengono assegnati in funzione delle tipologie di prestazioni che i soggetti sono in grado di erogare distinte per tipologie e per volumi, senza l'indicazione delle quantità, che non possono essere determinate preventivamente in modo dettagliato.

I limiti di spesa vengono inseriti nel sistema Edotto, che costituisce lo strumento informatico preposto alla liquidazione e che riconosce alle strutture gli importi economici fino alla concorrenza

dell'importo contrattualizzato, al netto degli abbattimenti tariffari, garantendo di fatto un controllo a consuntivo sui volumi economici contrattualizzati.

9.11 Gli investimenti in sanità nell'esercizio 2015

Il direttore del Dipartimento promozione della salute ha comunicato che, durante l'esercizio 2015, sono state avviate le gare per la realizzazione di sei interventi di edilizia sanitaria ed ammodernamento tecnologico di strutture sanitarie pugliesi per un importo complessivo di €. 242.580.496.18.

La realizzazione di tali interventi è affidata alle singole aziende sanitarie ed ospedaliere sotto la supervisione del Dipartimento promozione della salute.

Alla Regione Puglia risultano, inoltre, assegnate risorse per accordi di programma per €. 1.204.450.339,40 ed, allo stato attuale, sono stati sottoscritti due accordi di programma: il primo, in data 27/05/2004, con finanziamento a carico dello Stato per €. 238.918.739,91 ed il secondo, in data 26/07/2007, per €. 416.223.310,00.

Nel corso del 2015, l'Ente ha effettuato un'attività ricognitiva sullo stato di avanzamento dei lavori al fine di fornire adeguata rendicontazione al Ministero della Salute e risultano pervenute alla fase dell'impegno giuridicamente vincolante tutte le risorse finanziarie allocate su 126 interventi dei suddetti due programmi.

In merito al piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle città di Bari e Taranto, si è precisato che le risorse assegnate dal Ministero della Salute alla Regione Puglia assommano all'importo complessivo di €. 44.872.956,30 e che si tratta di interventi avviati da diversi anni ed in fase conclusiva ad eccezione che per l'ampliamento della viabilità di accesso dell'ospedale pediatrico Giovanni XXIII di Bari per il quale si è provveduto ad impegnare in favore del Comune di Bari, ente attuatore, la somma di €. 4.620.000,00 a seguito di deliberazione di Giunta regionale n. 772 del 12/11/2015.

Con la recente deliberazione di Giunta regionale n. 644 del 10/05/2016, sono state approvate parziali modifiche al quadro economico e la ridefinizione di alcuni interventi in particolare per l'acquisizione di ulteriori apparecchiature ed attrezzature.

Nel settore degli investimenti sanitari non può non tenersi conto delle attività correlate all'utilizzo di risorse di provenienza comunitaria.

Durante la fase istruttoria, l'Ente ha segnalato che, nell'ambito del programma operativo FESR 2007-2013, la sezione 3.1.1 è destinata alla qualificazione delle infrastrutture sanitarie ed ospedaliere con l'obiettivo di potenziare l'offerta di strutture e di servizi capaci di prendere in carico persone non autosufficienti e pazienti cronici per migliorarne la qualità di vita e la qualità dei percorsi riabilitativi. Per il predetto programma operativo risultano finanziati 162 interventi di cui 34 avviati nel corso dell'esercizio 2015.

Infine, nella programmazione regionale a valere sulle risorse del programma operativo 2014-2020, l'obiettivo tematico IX prevede il potenziamento delle dotazioni strumentali per accrescere l'accessibilità dei servizi che possono incidere sulla qualità della vita e la salute.

Pertanto, con deliberazione di Giunta regionale n. 999 del 19/05/2015, sono state approvate le linee guida sui criteri di selezione delle operazioni ammissibili a finanziamento per gli investimenti di infrastrutturazione della rete dei servizi sanitari territoriali.

9.12 Il piano di riordino ospedaliero

L'articolo 1, comma 2, del D. M. 2 aprile 2015 n. 70 recante la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera imponeva alle Regioni, entro tre mesi dall'entrata in vigore, l'adozione di un provvedimento generale di programmazione di riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza postacuzie, garantendo, entro il triennio di attuazione del patto per la salute 2014-2016, il progressivo adeguamento agli standard dettati dal decreto, in coerenza con le risorse programmate per il Servizio sanitario nazionale e nell'ambito della propria autonomia organizzativa nell'erogazione delle prestazioni incluse nei Livelli essenziali di assistenza sanitaria.

L'articolo 1, comma 524, della L. n. 208/2015 (legge di stabilità 2015) prescrive che ciascuna Regione, entro il 30 giugno di ogni anno, deve individuare, con apposito provvedimento della Giunta regionale, ovvero del commissario ad acta, ove nominato, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici o gli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, che presentano una o entrambe le seguenti condizioni: a) uno scostamento tra costi rilevati dal modello di rilevazione del conto economico consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività, ai sensi dell'articolo 8 sexies del D.

Lgs. 30/12/1992 n. 502, pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro; b) il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, valutato secondo la metodologia prevista da apposito decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il successivo comma 525 prevede, in fase di prima applicazione, per l'anno 2016, che entro il 31 marzo le Regioni provvedano ad individuare, con apposito provvedimento della Giunta regionale, ovvero del commissario ad acta, ove nominato, gli enti del proprio Servizio sanitario regionale che presentano una o entrambe le condizioni di cui al comma 524, lettere a) e b).

Per la verifica delle condizioni di cui al comma 524, lettera a), sono utilizzati i dati dei costi relativi al quarto trimestre 2015 e dei ricavi; per la verifica delle condizioni di cui al comma 524, lettera b), sono utilizzati i dati relativi all'anno 2014.

Gli enti individuati ai sensi dei commi 524 e 525 devono presentare alla Regione, entro i novanta giorni successivi all'emanazione del provvedimento di individuazione, il piano di rientro di durata non superiore al triennio, contenente le misure atte al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale ed al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta, al fine di superare ciascuno dei disallineamenti rilevati (L. n. 208/2015, art. 1, comma 528).

Con deliberazione di Giunta regionale n. 161 del 29/02/2016, la Regione ha preso atto che: "*uno dei temi principali che ogni sistema sanitario deve affrontare e sottoporre ad una continua verifica è quello relativo all'organizzazione della propria rete ospedaliera. Esso infatti è un aspetto molto importante per gli impatti che può determinare sull'adeguatezza e l'efficacia dell'offerta di cure secondarie, sui costi per il sistema sanitario pubblico con conseguente impatto sulla politica fiscale e sulle finanze pubbliche*".

Gli obiettivi generali e specifici relativi al completamento ed alla riorganizzazione della rete ospedaliera pugliese, ai sensi del D.M. n.70/2015 e della Legge di stabilità 2016, indicati dalla citata delibera di Giunta sono i seguenti: individuazione dei fabbisogni di prestazioni ospedaliere; dimensionamento dell'offerta ospedaliera; ridefinizione del numero di posti letto ospedalieri per acuti; aumento del numero di posti letto ospedalieri per post-acuti; connotazione in modo specifico di ogni presidio della rete ospedaliera per livelli di complessità crescente; efficientamento della rete di emergenza-urgenza; sviluppo e riorganizzazione del sistema integrato delle funzioni ospedaliere; riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera; riequilibrio dei ruoli Ospedale-Territorio e riorganizzazione delle attività territoriali e parallelo progressivo potenziamento delle attività territoriali.

Conseguentemente la Regione, dopo aver rilevato che il numero dei posti letto in Puglia è pari a 3.4 per 1000 abitanti rispetto allo standard nazionale pari a 3,7 per 1000 abitanti, ha proposto una prima

elaborazione di riorganizzazione della rete ospedaliera, in attesa delle valutazioni del Ministero della salute e del Ministero dell'economia ed ha approvato, con la predetta deliberazione di Giunta regionale n. 161/2016, il regolamento regionale avente ad oggetto il riordino ospedaliero ai sensi del D.M. n. 70/2015 e della legge di stabilità n. 208/2015 contenente modifiche ed integrazioni al regolamento regionale n. 14/2015.

Il regolamento prevede la classificazione delle strutture ospedaliere in ospedali di base ed ospedali di primo e secondo livello nonché la programmazione relativa alla costruzione di nuovi ospedali.

10 IL RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO

10.1 La novella normativa in materia di riconoscimento dei D.F.B. delle Regioni

Con l'introduzione della nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili dettata dal citato D. Lgs. n. 118/2011 è stato, inoltre, previsto il riconoscimento dei debiti fuori bilancio con apposita legge regionale.

L'art. 73 prevede, infatti, in analogia con la disciplina dettata per gli enti locali dal D. Lgs. n. 267/2000, un'indicazione circoscritta e tassativa delle ipotesi in cui il Consiglio regionale può procedere con legge al riconoscimento di debiti fuori bilancio, ipotesi così elencate: a) sentenze esecutive; in tal caso, il Consiglio regionale deve provvedervi entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta, decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

La norma prevede, inoltre, la possibilità per Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso e convenuto con i creditori.

Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del D. Lgs. 21/12/1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

10.2 I debiti fuori bilancio riconosciuti dalla Regione Puglia

Questa Sezione, nella relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali per l'esercizio 2015, approvata con deliberazione n. 67/RQ/2016 del 17/03/2016, ha rilevato che sono state emanate, nel corso dell'esercizio 2015, cinque leggi regionali recanti il riconoscimento di numerosi debiti fuori bilancio e precisamente:

- la L. R. 23/03/2015 n. 10 ha disposto il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dal decreto ingiuntivo n. 96/2014 emesso dal Tribunale di Lecce per l'importo di €. 193.070,52;
- la L. R. 10/04/2015 n. 21 ha comportato il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 24164/2014 della Suprema Corte di Cassazione, dell'importo di €. 7.530,00;
- la L. R. 18/11/2015 n. 32 prevede il riconoscimento di molteplici debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di €. 2.438.102,44, compresi interessi ed eventuali oneri per ritardati pagamenti;
- la L. R. 15/12/2015 n. 36 reca il riconoscimento di molteplici debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di €. 3.779.407,45, compresi interessi ed eventuali oneri per ritardati pagamenti;
- la L. R. 29/12/2015 n. 39 dispone il riconoscimento di ulteriori debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di €. 1.120.242,12 compresi interessi ed eventuali oneri per ritardati pagamenti.

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio per i quali si è provveduto al riconoscimento, nel corso dell'esercizio 2015, assomma, quindi, all'importo particolarmente elevato di €. 7.538.352,53.

La Sezione, rilevato che molteplici debiti fuori bilancio sono riconducibili ad incarichi difensivi, osserva che il principio contabile concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, applicabile a decorrere dall'esercizio 2015, prescrive, al punto 5.2 lett. g), che gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa.

In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale.

Il predetto principio contabile chiarisce, inoltre, che "al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio", l'Ente deve chiedere, ogni anno, al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata.

Si rammenta, inoltre, che, in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, il predetto principio contabile, al punto 5.2 lett. h), dispone che gli enti territoriali provvedano alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).

Il predetto principio contabile aggiunge che, in occasione dell'approvazione del rendiconto, è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

La verifica della congruità degli accantonamenti deve essere effettuata dall'organo di revisione dell'ente, come prescritto dalla nuova normativa contabile.

Questa Sezione, con deliberazione n. 215/PAR/2014 resa in sede di attività consultiva sollecitata proprio dalla Regione, aveva chiarito che la normativa in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio assume carattere eccezionale ed è finalizzata a ricondurre nei casi tassativamente indicati, particolari tipologie di spesa nel sistema di bilancio.

Inoltre, aveva evidenziato la necessità di procedere ad una contrazione degli incarichi a difensori esterni all'Ente allo scopo di pervenire ad una riduzione della spesa per tale tipologia di incarichi, rilevato che l'Ente è dotato di uno specifico settore preposto all'Avvocatura.

Si osserva che la criticità afferente il notevole ammontare di debiti fuori bilancio generati da contenzioso appare reiterarsi anche nell'esercizio 2016 rilevato che, con L. R. n. 10 del 27/05/2016, l'Ente ha provveduto al riconoscimento di ulteriori debiti e che risultano pendenti svariate proposte di legge aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti.

11 L'ESAME DI ALCUNI CAPITOLI DI BILANCIO

In attesa dell'elaborazione di una metodologia *standard* che possa consentire una campionatura statistica omogenea dei capitoli di bilancio oggetto di analisi, anche per l'esercizio 2015, sono state esaminate alcune poste contabili al fine di verificare il grado di autocorrezione intrapreso dalla Regione in seguito alle osservazioni rese da questa Sezione nei precedenti giudizi di parificazione.
Per altri capitoli di bilancio, invece, ne è stata valutata la rilevanza ai fini della relazione contenente le osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione della Regione Puglia nell'esercizio 2015 da allegare, ai sensi dell'art. 1, comma 5, del D. L. n. 174/2012, alla decisione di parifica.
Pertanto, successivamente all'esame del conto del bilancio, pervenuto alla Sezione in data 31 maggio 2015, con note n. 2037 del 7 giugno 2016 e n. 2083 del 14 giugno 2016, sono state richieste informazioni all'Ente su specifici capitoli di bilancio, sia in entrata che in uscita, allo scopo di effettuare un controllo a campione sulla regolarità della gestione finanziaria relativa a stanziamenti, accertamenti ed impegni, da un lato, e riscossioni pagamenti, rispettivamente attraverso reversali e mandati, dall'altro.
La Regione Puglia ha fornito tempestivo riscontro con note pervenute alla Sezione in data 14 giugno 2016 (prot. n. 2084) ed in data 17 giugno 2016 (prot. n. 2130).
La tabella successiva, mostra i capitoli selezionati, ponendo un raffronto tra gli stanziamenti, gli accertamenti, gli impegni, le riscossioni ed i pagamenti.

Tabella 11.1 - Analisi di alcuni capitoli di entrata e di spesa del Conto di bilancio dell'esercizio 2015

U.P.B.		CAPITOLO		DESCRIZIONE	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (INIZIALI)		STANZIAMENTI DI COMPETENZA (DEFINITIVI)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA CASSA)	
ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA		ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA	ACCERTAM.	IMPEGNI	INCASSI	PAGAMENTI
	6.2.3		11 21 050	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE PER RICAPITALIZZAZIONE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE REGIONALI A COPERTURA DISAVANZI 2000 E RETRO - QUOTA CAPITALE -		30.000.000		30.000.000		30.000.000		30.000.000
	6.2.3		11 22 070	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE DI EURO 270.000.000,00 PER RIFINANZIAMENTO E RISTRUTTURAZIONE DEBITI REGIONALI VERSO ISTITUTI BANCARI RICORSO DELLA REGIONE AL MERCATO DEI CAPITALI PER L'ESTINZIONE ANTICIPATA DEL MUTUO PASSIVO CREDIOP PER SP		14.210.526		14.210.526		14.210.526		14.210.526
	6.2.3		11 21 051	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE DI EURO 500.000.000,00 PER RICAPITALIZZAZIONE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE REGIONALI A COPERTURA DISAVANZI 2000 E RETRO PAGAMENTO INTERESSI SU TITOLI CON AMMORTAMENTO BULLET IN FAVORE DEGLI INVESTITORI TRAMITE L'AGENTE PAGATORE DEUTSCHE BANK AG LONDRA		4.281.535		4.968.000		3.768.000		3.768.000

U.P.B.		CAPITOLO		DESCRIZIONE	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (INIZIALI)		STANZIAMENTI DI COMPETENZA (DEFINITIVI)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA CASSA)	
ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA		ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA	ACCERTAM.	IMPEGNI	INCASSI	PAGAMENTI
	6.2.3		11 22 071	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE DI EURO 270.000.000,00 PER RIFINANZIAMENTO E RISTRUTTURAZIONE DEBITI REGIONALI VERSO ISTITUTI BANCARI. RICORSO DELLA REGIONE AL MERCATO DEI CAPITALI PER L'ESTINZIONE ANTICIPATA DEL MUTUO PASSIVO CREDIOP (L.R. N. 19/05 - ART. 3). PAGAMENTO INTERESSI SU TITOLI CON AMMORTAMENTO "BULLET" IN FAVORE DEGLI INVESTITORI TRAMITE L'AGENTE PAGATORE DEUTSCHE BANK AG. LONDRA		1.926.691		2.295.600		1.695.600		1.695.600
	6.2.3		11 21 052	CONTRATTO DI INTEREST RATE SWAP STIPULATO CON MERRILL LYNCH RELATIVO AL SOTTOSTANTE PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI EURO 966 MILIONI. FLUSSI DIFFERENZIALI NETTI DI INTERESSI IN USCITA SU SWAP DI TASSO		8.494.365		9.007.900		9.007.900		9.007.900
	6.2.3		11 22 074	CONTRATTO DI INTEREST RATE SWAP STIPULATO CON MERRILL LYNCH RELATIVO AL SOTTOSTANTE PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI € 270 MILIONI. FLUSSI DIFFERENZIALI NETTI DI INTERESSI IN USCITA SU SWAP DI TASSO.		4.125.051		4.356.142		4.356.142		4.356.142

U.P.B.		CAPITOLO		DESCRIZIONE	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (INIZIALI)		STANZIAMENTI DI COMPETENZA (DEFINITIVI)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA)		CONTO DI BILANCIO 2 (COMPETENZA CASSA)	
ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA		ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA	ACCERTAM.	IMPEGNI	INCASSI	PAGAMENTI
	6.2.3		11 20 075	RIACQUISTO PRESTITO OBBRIGAZIONARI AI SENSI DELL'ART. 15 DEL DECRETO LEGGE 66/2014.	-	0		870.000.000		810.000.000		810.000.000
5.1.2		51 29 233		MUTUO MEF PER RIACQUISTO TITOLI OBBLIGAZIONARI AI SENSI DELL'ART.15 DEL DECRETO LEGGE 66/2014	0,00		500.000.000		397.676.776		397.676.776	
3.4.3		30 65 075		VALORE DI REALIZZO DELLO STRUMENTO FINANZIARIO DERIVATO PER ESTINZIONE ANTICIPATA AI SENSI DELL'ART.15 DEL DECRETO LEGGE 66/2014	0,00		370.000.000		408.200.000		408.200.000	
3.4.2		30 82 010 *		PROVENTI FINANZIARI DERIVANTI DAL RIACQUISTO DEI TITOLI OBBLIGAZIONARI EMESSI DALLA REGIONE PUGLIA	-		0		6.769.440		6.769.440	
	6.3.2		39 85	FONDI PER ANTICIPAZIONI TEMPORANEE A SOCIETÀ CONTROLLATE SOMME PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA AD ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA PER 200 MILIONI DI EURO (ART. 19 L.R. 37/2014 ASSESTAMENTO 2014)		0		0		0		0
	6.3.2		39 90	SOMME PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA AD AEROPORTI DI PUGLIA SPA PER 30 MILIONI DI EURO (ART. 19 L.R. 37/2014 ASSESTAMENTO 2014)		0		0		0		0

U.P.B.		CAPITOLO		DESCRIZIONE	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (INIZIALI)		STANZIAMENTI DI COMPETENZA (DEFINITIVI)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA)		CONTO DI BILANCIO[1] (COMPETENZA CASSA)	
ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA		ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA	ACCERTAM.	IMPEGNI	INCASSI	PAGAMENTI
4.2.5		30.04.040		RECUPERI DA ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA DI ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONE PUGLIA PER 200 MILIONI DI EURO (ART. 19 L.R. ASSESTAMENTO 2015)	0		0		0		0	
4.2.5		30.04.045		RECUPERI DA AEROPORTI DI PUGLIA SPA DI ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONE PUGLIA 50 MILIONI DI EURO (ART. 19 L.R. ASSESTAMENTO 2015) SE SPA PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONE PUGLIA PER 200 MILIONI DI EURO (ART.19 L.R. ASSESTAMENTO 2015)	0		0		0		0	
3.1.4		30.01.040		INTERESSI DA ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONE PUGLIA PER 200 MILIONI DI EURO (ART.19 L.R. ASSESTAMENTO 2015)	0		300.000		570.686		570.686	
3.1.4		30.01.045		INTERESSI DA AEROPORTI DI PUGLIA SPA PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONE PUGLIA PER 50 MILIONI DI EURO (ART.19 L.R. ASSESTAMENTO 2015)	0		0		54.072		54.072	

U.P.B.		CAPITOLO		DESCRIZIONE	STANZIAMENTI DI COMPETENZA (INIZIALI)		STANZIAMENTI DI COMPETENZA (DEFINITIVI)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA)		CONTO DI BILANCIO (COMPETENZA CASSA)	
ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA		ENTRATA	SPESA	ENTRATA	SPESA	ACCERTAM.	IMPEGNI	INCASSI	PAGAMENTI
	1.1.4		11 10 34	INTERVENTI URGENTI PER LA PREVENZIONE, IL CONTROLLO E LA ERADICAZIONE DEL BATTERIO DA QUARANTENA X YLELLA FASTIDIOSA TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI		2.000.000		898.304		5.000		0
	5.8.1		77 10 15 *	RISORSE AGGIUNTIVE CORRENTI PER L'ANNO 2015 A FAVORE DEL SSR (ART.1 L.R. 2015 ASSESTAMENTO BILANCIO 2015)		-		60.000.000		60.000.000		0
	1.1.4		11 10 41	INTERVENTI URGENTI PER LA PREVENZIONE, IL CONTROLLO E LA ERADICAZIONE DEL BATTERIO DA QUARANTENA X YLELLA FASTIDIOSA, TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI				3.106.696		2.506.696		2.506.696

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione con note n. 2081 del 14 giugno 2016 e n. 2130 del 17 giugno 2016
(Valori all'unità di euro)

(*) Capitoli introdotti con la L.R. n. 35 del 14 dicembre 2015 di assestamento e seconda variazione di bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2015

I dati della tabella su riportata consentono di fare le seguenti considerazioni:

- in relazione al prestito obbligazionario *bullet* a tasso tasso variabile con *swap* di copertura a tasso "quasi" fisso e *sinking fund* sottoscritto dalla Regione Puglia, si evidenziano i movimenti finanziari sui capitoli n. 1121050, 1122070, 1121051, 1122071, 1121052 e 1122074 prima dell'operazione di ristrutturazione *"buy-back"* atteso che la stessa si è conclusa (dicembre 2015)[28] quando già erano maturate le rate di competenza 2015 (febbraio e agosto 2015) sulla vecchia composizione prestito-swap.

  I dati confermano che la contabilizzazione dell'intera operazione è avvenuta in linea con la metodologia già utilizzata nell'esercizio 2014 e fortemente auspicata dalla Sezione[29] e quindi non attraverso l'utilizzo delle partite di giro per la rilevazione, in entrata degli interessi attivi sulla "gamba a credito" dello swap ed in uscita degli interessi passivi di pari importo da riversare agli obbligazionisti mediante l'Istituto di credito della Deutche Bank, ma attraverso l'evidenza contabile di tutte le operazioni finanziarie nella parte alta del bilancio (c.d. "sopra la linea"[30]).

  Nel dettaglio, anche attraverso il controllo effettuato sui mandati di pagamento e riepilogato nella tabella n. 11.2, è possibile confermare i dati riportati nella tabella n. 5.5 della presente relazione e nella nota informativa ai sensi dell'articolo 62, comma 8, del D.L. n. 112/2008 ed allegata al disegno di legge n. 88 del 25 maggio 2016 sul rendiconto finanziario dell'esercizio 2015.

  L'uscita finanziaria complessiva dell'esercizio 2015 è stata pari a €. 63.038.168,42; di cui €. 44.210.526,32 per quote capitali versate nel *sinking fund* gestito da Merrill Lynch, €. 5.463.600,00 per interessi agli obbligazionisti della Deutche Bank ed €. 13.364.042,10 per flussi differenziali negativi versati ancora a Merrill Lynch.

---

[28] Cfr paragrafo 5.4 "L'operazione di ristrutturazione del prestito obbligazionario regionale ed il contratto di finanza derivata".

[29] Deliberazioni n. 126/PARI/2014 e n. 136/PARI/2015.

[30] Per contabilizzazioni "sopra la linea" s'intendono tutte le registrazioni contabili di bilancio, in entrata ed uscita, che incidono sulla gestione economica e finanziaria propria dell'Ente e quindi facendo riferimento a tutti i titoli di bilancio regionale ad esclusione delle partite di giro e dei servizi in conto terzi che vengono registrate "sotto la linea".

Tabella 11.2 - Analisi dei mandati di pagamento relativi all'uscita finanziaria complessiva sul prestito obbligazionario con annesso derivato ante operazione "buy-back"

MANDATI DI PAGAMENTO		DESCRIZIONE MANDATO	IMPORTO
ANNO	NUMERO		
2015	454	Quota accantonata al sinking fund sul prestito di 600 mln - rata in scadenza il 06/02/2015	15.000.000,00
2015	13072	Quota accantonata al sinking fund sul prestito di 600 mln - rata in scadenza il 06/08/2015	15.000.000,00
2015	461	Quota accantonata al sinking fund sul prestito di 270 mln - rata in scadenza il 06/02/2015	7.105.263,16
2015	13075	Quota accantonata al sinking fund sul prestito di 270 mln - rata in scadenza il 06/08/2015	7.105.263,16
		(A) TOTALE	44.210.526,32
2015	459	Interessi maturati sul prestito obbligazionario di 600 mln - rata in scadenza il 06/02/2015	2.166.000,00
2015	13073	Interessi maturati sul prestito obbligazionario di 600 mln - rata in scadenza il 06/08/2015	1.602.000,00
2015	462	Interessi maturati sul prestito obbligazionario di 270 mln - rata in scadenza il 06/02/2015	974.700,00
2015	13076	Interessi maturati sul prestito obbligazionario di 270 mln - rata in scadenza il 06/08/2015	720.900,00
		(B) TOTALE	5.463.600,00
2015	460	Flussi differenziali negativi sullo swap di 600 mln - rata in scadenza il 06/02/2015	4.467.966,67
2015	13074	Flussi differenziali negativi sullo swap di 600 mln - rata in scadenza il 06/08/2015	4.539.933,33
2015	463	Flussi differenziali negativi sullo swap di 270 mln - rata in scadenza il 06/02/2015	2.167.705,26
2015	13077	Flussi differenziali negativi sullo swap di 270 mln - rata in scadenza il 06/08/2015	2.188.436,84
		(C) TOTALE	13.364.042,10
		(D=A+B+C) TOTALE COMPLESSIVO	63.038.168,42

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione con nota n. 2084 del 14 giugno 2016
(Valori al centesimo di euro)

- Per quanto riguarda l'operazione di ristrutturazione del prestito obbligazionario e del susseguente contratto derivato, sono stati analizzati i capitoli n. 5129233, 3065075 e 3082010, in entrata, ed il capitolo n. 1120075, in uscita.

  Il controllo delle reversali d'incasso e dei mandati di pagamento relativi ai suddetti capitoli, provano che il riacquisto del 93,10% circa dell'originario prestito obbligazionario, avvenuto per la somma nominale di 810 milioni di euro, in realtà è costato €. 803.230.560,01 per effetto della prezzo di chiusura dell'operazione "sotto la pari" a favore della Regione.

In effetti il pagamento della restante somma di €. 6.769.439,99 effettuato a Deutsche Bank rappresenta un giroconto contabile come dimostra la reversale d'incasso emessa per lo stesso importo e dal medesimo soggetto.

E' opportuno ricordare che il costo complessivo dell'operazione, iniziata già nell'esercizio 2014, come precisato dalla Regione in fase istruttoria, è in realtà stato pari a €. 805.893.473,86 per effetto di spese legate all'operazione (studi, consulenze, spese legali, ecc.) contabilizzate per un importo finale di €. 2.662.913.85 e coperte con fondi propri del bilancio regionale.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva previsto spese pari ad un valore complessivo di €. 2.646.215.99 (tabella 11.3) determinato come maggior mutuo concesso rispetto alla somma necessaria a finanziare la differenza tra prezzo di chiusura per il riacquisto del prestito obbligazionario ed il valore di realizzo dello strumento derivato (€. 803.230.560,01 meno €. 408.200.000,00 pari a €. 395.030.560,01 rispetto al mutuo concesso di €. 397.676.776,00).

Tabella 11.3 - Analisi delle reversali d'incasso e dei mandati di pagamento relativi alla chiusura del 93,10% dell'originario prestito obbligazionario con annesso derivato mediante l'operazione "buy-back"

MANDATI DI PAGAMENTO / REVERSALI D'INCASSO		DESCRIZIONE MANDATO	IMPORTO
ANNO	NUMERO		
2015	27645	Mandato di pagamento verso Deutsche Bank per riacquisto prestito obbligazionario	803.230.560,01
2015	27646	Mandato di pagamento verso Deutsche Bank per riacquisto prestito obbligazionario	6.769.439,99
		(A) TOTALE	810.000.000,00
2015	12609	Reversale d'incasso da Deutsche bank	6.769.439,99
2015	12610	Reversale d'incasso da Merrill Lynch per valore di realizzo del derivato	408.200.000,00
2015	12611	Reversale d'incasso da MEF per accensione prestiti	397.676.776,00
		(B) TOTALE	812.646.215,99
		(C=B-A) MAGGIORI ENTRATE	2.646.215,99

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione con nota n. 2084 del 14 giugno 2016
(Valori al centesimo di euro)

Con memorie pervenute in data 30/06/2016, prot. n. 2252, l'Ente ha rassicurato che il predetto importo di €. 2.646.215,99 sarà utilizzato per l'estinzione anticipata parziale senza oneri del mutuo acceso presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

E' pertanto ipotizzabile che tale somma, non essendo stata utilizzata per effetto dell'impiego di proprie disponibilità di bilancio, possa essere oggetto di rimborso anticipato, e senza ulteriori costi aggiuntivi, dalla Regione allo stesso Ministero.

- Relativamente ai capitoli riguardanti le concessione di anticipazioni di liquidità nei confronti delle società partecipate Acquedotto Pugliese S.p.A. e Aeroporti di Puglia S.p.a., è stato controllato che non siano stati effettuati altri prestiti alle suddette partecipate in conto competenza 2015 ed è stato appurato che nulla è stato ancora restituito né da AQP né da Aeroporti di Puglia Spa sui rispettivi debiti accesi l'esercizio precedente per gli importi di €. 200.000.000,00 e di €. 50.000.000,00.

  Invece va evidenziato l'incasso, in termini di interessi attivi sulle somme prestate, delle somme pari a €. 570.685,54 ed €. 54.071,89 pagate rispettivamente da Acquedotto Pugliese S.p.A. e da Aeroporti di Puglia S.p.a..

Tabella 11.4 - Analisi dei mandati di pagamento relativi alle operazioni di anticipazioni di liquidità concesse ad Acquedotto Pugliese S.p.a. e Aeroporti di Puglia S.p.a. nell'esercizio 2014

MANDATI DI PAGAMENTO		DESCRIZIONE MANDATO	IMPORTO
ANNO	NUMERO		
2015	4686	Interessi attivi sulle anticipazioni concesse ad Aqp - 1^ rata	299.621,61
2015	11100	Interessi attivi sulle anticipazioni concesse ad Aqp - 2^ rata	271.063,93
		TOTALE	570.685,54
2015	4971	Interessi attivi sulle anticipazioni concesse ad Aeroporti - 1^ rata	51.240,90
2015	4972	Interessi attivi sulle anticipazioni concesse ad Aeroporti - 2^ rata	2.830,99
		TOTALE	54.071,89

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione con nota n. 2084 del 14 giugno 2016
(Valori al centesimo di euro)

- Infine, per il capitolo di spesa n. 111041 denominato: "interventi urgenti per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena xylella fastidiosa. Traferimenti correnti ad amministrazioni centrali," si osserva che l'importo complessivo

degli impegni e pagamenti per €. 2.506.696.00 è ascrivibile a due mandati di pagamento di €. 2.000.000,00 del 2 febbraio 2015 e di €. 506.696,00 del 14 dicembre 2015 in favore del commissario delegato per la xylella fastidiosa del Corpo Forestale dello Stato, come evidenziato nella successiva tabella n. 11.5.

Tabella 11.5 - Analisi dei mandati di pagamento relativi al fenomeno della "Xylella"

MANDATI DI PAGAMENTO		DESCRIZIONE MANDATO	IMPORTO
ANNO	NUMERO		
2015	20957	IMPEGNO E CONTESTUALE LIQUIDAZIONE DI 200000000 A FAVORE DEL COMMISSARIO DELEGATO PER FRONTEGGIARE IL RISCHIO FITOSANITARIO CONNESSO ALLA DIFFUSIONE NEL TERRITORIO DELLA REGIONE PUGLIA DEL BATTERIO PATOGENO DA QUARANTENA XYLELLA FASTIDIOSA (WELL E RAJU)	2.000.000,00
2015	27393	LIQUIDAZIONE DI 50669600 A FAVORE DEL COMMISSARIO DELEGATO PER FRONTEGGIARE IL RISCHIO FITOSANITARIO CONNESSO ALLA DIFFUSIONE NEL TERRITORIO DELLA REGIONE PUGLIA DEL BATTERIO PATOGENO DA QUARANTENA XYLELLA FASTIDIOSA (WELL E RAJU)-CUP B39D14011660002	506.696,00
		TOTALE	2.506.696,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione con nota n. 2130 del 17 giugno 2016
(Valori al centesimo di euro)

Con riferimento a tale materia, si evidenzia, inoltre, che, per il capitolo di spesa n. 111034 afferente interventi urgenti per la prevenzione, il controllo e la eradicazione del batterio da quarantena xylella fastidiosa, trasferimenti correnti ad amministrazioni locali anch'esso oggetto di monitoraggio da parte di questa Sezione, dal conto del bilancio emerge che, a fronte di uno stanziamento iniziale di 2 milioni di euro nel bilancio dell'esercizio 2015, risulta definitivamente stanziato l'importo di €. 898.304.00, impegnata la somma di €. 5.000.00 e non risulta effettuato alcun pagamento.

La deliberazione di Giunta regionale n. 1709 del 6 ottobre 2015, chiarisce, al riguardo, che per effetto del nuovo sistema di armonizzazione contabile, sono state disposte le necessarie variazioni di bilancio in seguito all'ordinanza del Consiglio dei Ministri n. 225/2015 che ha nominato il comandante del Corpo forestale dello Stato per la Regione Puglia commissario straordinario per l'emergenza xylellaa fastidiosa.

Per effetto di tali variazioni, il capitolo originario n. 111034 è stato suddiviso in altri nuovi capitoli di bilancio necessari ad assicurare il pagamento delle diverse tipologie dei beneficiari del finanziamento della ricerca, a parità di stanziamento complessivo.

12 IL RENDICONTO DEL CONSIGLIO REGIONALE

La L. R. di contabilità n. 28 del 16/11/2001, all'art. 102, prevede che il Consiglio regionale dispone, per l'esercizio delle proprie funzioni, di un bilancio autonomo gestito in conformità delle norme stabilite dal regolamento interno di amministrazione e contabilità e che le somme stanziate nel bilancio regionale per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio regionale sono messe a disposizione del Consiglio medesimo, su richiesta del suo Presidente.

Dall'esame del disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015, pervenuto alla Sezione in data 31/05/2016, si rileva che le spese impegnate per il funzionamento del Consiglio regionale assommano a €. 40.500.000,00, mentre i pagamenti effettuati, nell'esercizio 2015, ammontano a €. 32.400.000,00.

L'articolo 67 del D. Lgs. n. 118/2011 prescrive che le Regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, devono assicurare l'autonomia contabile del Consiglio regionale, nel rispetto di quanto previsto dal D. L. n. 174/2012 e dai principi contabili stabiliti dal D. Lgs. n. 118/2011 in materia di organismi strumentali.

Parimenti, anche il Consiglio regionale deve adottare il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della Regione adeguandosi ai principi contabili generali ed applicati allegati al predetto D. Lgs. n. 118/2011.

La norma aggiunge che la Presidenza del Consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale. Le relative risultanze finali confluiscono nel rendiconto consolidato ed, al fine di consentire il predetto consolidato, l'assemblea consiliare approva il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Per l'esercizio 2015, la Regione Puglia, ente non in sperimentazione, non era tenuta alla redazione del bilancio consolidato.[31]

Tuttavia, deve rammentarsi che, ai sensi dell'art. 1, comma 10, ultimo periodo del citato D. L. n. 174/2012, in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale, devono essere allegati i rendiconti dei gruppi consiliari.

[31] La presente relazione dedica, comunque, un apposito paragrafo al bilancio consolidato nel capitolo 15 inerente gli organismi partecipati regionali.

Infatti, come chiarito dalla Consulta, con la sentenza n. 39/2014, il rendiconto dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite ed eventualmente restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale.

Il conto consuntivo del Consiglio regionale costituisce, quindi, un allegato necessario del rendiconto regionale.

Tuttavia, il disegno di legge del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2015, pervenuto alla Sezione in data 31/05/2016, non contiene tra gli allegati il rendiconto del Consiglio regionale dell'esercizio 2015.

Con nota del 1° luglio 2016, l'Ente ha trasmesso alla Sezione copia della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 52 del 28/06/2016 di approvazione del rendiconto 2015 e che registra un avanzo di amministrazione di €. 26.482.970,72.

13 LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

13.1 Il conto generale del patrimonio

Con l'attuazione del processo di armonizzazione contabile, delineato dal D. Lgs. n. 118/2011, anche il conto generale del patrimonio degli enti territoriali è destinato ad assumere maggiore rilevanza.

Infatti, l'articolo 11, comma 6, lett. m) del citato D. Lgs. n. 118/2011 prevede che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto che è documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili, illustri, tra l'altro, l'elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell'ente alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce, con l'indicazione delle rispettive destinazioni e degli eventuali proventi da essi prodotti.

Allo stato attuale, il rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2015 della Regione Puglia risulta composto, ai sensi dell'art. 96 della legge regionale di contabilità n. 28/2001, dal conto del bilancio e dal conto del patrimonio.

Il conto del patrimonio e la documentazione allegata riportano, alla chiusura dell'esercizio 2015, la consistenza dei beni demaniali e patrimoniali regionali, le partecipazioni finanziarie ed i bilanci di esercizio degli Enti e delle società partecipate dalla Regione Puglia.

L'art. 11, comma 3, del disegno di legge al rendiconto 2015, approvato dalla Giunta Regionale in data 25/05/2015, indica un saldo patrimoniale positivo di €. 1.002.808.392,47 derivante dalla differenza tra attività pari a €. 6.845.378.299,27 e passività ammontanti a €. 5.842.569.906,80.

Il saldo patrimoniale presenta, quindi, un *trend* in costante decremento posto che, nell'esercizio precedente 2014, ammontava a €. 3.421.510.896,97 e negli esercizi 2013 e 2012 risultava, rispettivamente, pari a €. 4.774.926.651,87 e €. 5.145.257.390.

La relazione dell'Assessore al Bilancio al disegno di legge sul rendiconto 2015 precisa che, nel corso dell'esercizio 2015, si è continuato a sviluppare strumenti e procedimenti innovativi in materia di gestione del patrimonio, rivolgendo una particolare attenzione sia al potenziamento produttivo dei beni redditizi ed alla graduale dismissione di quelli improduttivi, sia alla razionalizzazione dell'uso dei beni strumentali (sedi di uffici/archivi), sia ancora all'aggiornamento degli applicativi informatici dedicati alla gestione patrimoniale.

Le azioni strategiche sono state sviluppate essenzialmente lungo quattro direttrici: 1. realizzare un'amministrazione del patrimonio economicamente competitiva ed implementata sulla base della semplificazione amministrativa dei procedimenti; 2. potenziare la dismissione dei beni non più necessari alle esigenze regionali, secondo le più favorevoli condizioni di mercato o finalità di carattere pubblico; 3. implementare interventi di conservazione fisica degli edifici regionali, realizzando opere di manutenzione straordinaria, ristrutturazione e recupero funzionale, volte sia ad incrementarne il valore immobiliare sia a migliorarne l'utilizzo dal punto di vista della sicurezza; 4. razionalizzare l'uso ed incrementare gli spazi destinati a soddisfare i fabbisogni allocativi per uffici ed archivi.

Inoltre, sono proseguiti gli interventi in campo organizzativo volti alla semplificazione dei procedimenti ed all'utilizzo delle tecnologie digitali ed in particolare si è attuata una ricognizione e reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi in materia, con riduzione dei termini di conclusione e previsione dei meccanismi interni di controllo; è proseguita l'implementazione di strumenti informatici in grado di assicurare una migliore gestione del patrimonio, quali il Catalogo dei beni mediante il sistema SI.DE.PA. - inventario informatico dei beni immobili regionali - e l'applicativo specifico per l'amministrazione dei beni regionali (SE.PA.COM.) e si è provveduto alla realizzazione di una piattaforma telematica specifica per il demanio marittimo.

La su richiamata relazione al disegno di legge aggiunge che l'applicativo informatico SE.PA.COM contiene le schede analitiche di ogni singolo bene, riportanti i dati significativi (destinazione d'uso, contabili, catastali e di contratto – concessioni e locazioni) ed è in grado di consentire l'efficace snellimento e l'utile omogeneizzazione delle procedure amministrative di gestione contabile delle entrate poiché tale applicativo consente, fra l'altro, la regolare emanazione degli ordinativi di introito e la pronta attivazione dei procedimenti di diffida e messa in mora.

L'Ente illustra, inoltre, che, in materia di *spending review* è stata posta in essere, anche nel 2015, un'intensa attività finalizzata alla riduzione strutturale dei costi di funzionamento degli uffici regionali e delle locazioni passive, sia a livello centrale che periferico, realizzata attraverso l'ottimizzazione degli spazi e mediante l'accorpamento delle strutture regionali in sedi uniche di proprietà.

In tale ottica, sono da inquadrarsi le operazioni di razionalizzazione degli spazi realizzate nelle sedi provinciali di Brindisi (che, peraltro, hanno reso disponibile gli spazi residuati alla locazione attiva in favore dell'Agenzia delle Entrate) e di Taranto (attraverso il recupero edilizio e funzionale dell'immobile di proprietà regionale di Via Tirrenia).

Tali operazioni, secondo le valutazioni dell'Ente, hanno consentito l'eliminazione pressoché totale delle locazioni passive nelle predette sedi provinciali.

La tabella che segue, elaborata dalla Sezione sulla base della documentazione allegata al disegno di legge al rendiconto regionale dell'esercizio 2015 evidenzia le variazioni, in aumento ed in diminuzione intervenute nel corso dell'esercizio 2015, nel conto generale dei beni mobili, immobili ed immobilizzazione finanziarie.

CONTO GENERALE DEI BENI MOBILI, IMMOBILI, E PARTECIPAZIONI				
	CONSISTENZA	Variazioni intervenute nel 2015		CONSISTENZA
DESCRIZIONE	al 01/01/2015	IN AUMENTO	IN DIMINUIZIONE	al 31/12/2015
Beni mobili	27.271.661,57	93.042,82	21.351.890,78	6.012.813,61
Beni immobili	814.626.957,31	19.403.716,84	1.815.814,47	832.214.859,68
Immobilizzaz. Finanziarie	63.327.528,43	853.629,37	0	64.181.157,80
TOTALI	**905.226.147,31**	**20.350.389,03**	**23.167.705,25**	**902.408.831,09**

Dall'esame del prospetto, si rileva una lieve diminuzione, alla chiusura dell'esercizio 2015, della consistenza del complessivo patrimonio regionale dovuta, principalmente, alla notevole riduzione della consistenza di beni mobili.

Con memorie pervenute alla Sezione in data 30/06/2016 prot. n. 2252, la Regione ha precisato che il decremento del saldo patrimoniale è principalmente dovuto alla diminuzione delle immobilizzazioni finanziarie con particolare riferimento al saldo delle cancellazioni e delle reiscrizioni dei residui in dipendenza dell'applicazione, nell'anno 2015, delle nuove regole di imputazione degli accertamenti di entrata e di spesa.

L'Ente ha, inoltre, sottolineato che la notevole riduzione della consistenza dei beni mobili è stata conseguenza dell'attività di ricognizione straordinaria svolta nel corso dell'esercizio 2015 e che attualmente può ritenersi conclusa rimanendo ancora in corso di svolgimento solo per le opere d'arte, gli apparati di telefonia e le postazioni di lavoro informatiche.

13.2 Il patrimonio immobiliare e le variazioni avvenute nell'esercizio 2015

La relazione al disegno di legge al rendiconto 2015, in merito alla consistenza dei beni immobili regionali, illustra che sono state redatte tabelle, suddivise per tipologie di immobili, e riportanti i dati relativi alla consistenza e al valore stimato: con riferimento alla stima, è stato adottato il

criterio del valore attuale di mercato e sono stati elaborati i quadri sinottici delle entrate derivanti da concessioni, locazioni, alienazioni e recupero crediti e registrate nell'annualità 2015.

L'Ente evidenzia, inoltre, che conformemente a quanto disposto dalla L. R. 5/02/2013, n. 4 recante il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di demanio armentizio e beni della soppressa Opera Nazionale Combattenti, è proseguita l'attività connessa al processo di pianificazione volta alla redazione del "Quadro di Assetto dei Tratturi" di cui all'articolo 6 del T.U., con il quale l'Amministrazione regionale mira a stabilire l'esatta perimetrazione e l'assetto d'uso dei tronchi tratturali (aree da conservare e valorizzare; aree da trasferire gratuitamente agli enti territoriali interessati; aree da alienare).

Con deliberazione di Giunta regionale n. 419/2015, si è proceduto all'avvio delle prime attività operative ed, in particolare è stata completata e validata la ricognizione fisico-giuridica del patrimonio tratturale ed è stata avviata l'attività di elaborazione di un modello analitico per la selezione dei tronchi tratturali secondo le loro potenzialità di valorizzazione.

Anche nel settore del demanio marittimo si è realizzato un adeguamento al nuovo quadro normativo poiché il rilascio delle concessioni demaniali marittime è stato sottoposto a procedura di evidenza pubblica, superando l'istituto del "rinnovo automatico" previsto dal Codice della Navigazione e dalle norme allo stesso collegate, nonché dalla previgente normativa regionale dettata dalla L. R. 23/06/2006 n. 17.

Deve, inoltre, evidenziarsi che è stata emanata la L. R. 10/04/2015 n. 17 in materia di "tutela e uso della costa recante la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale conferite dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, individuando le funzioni trattenute in capo alla Regione e quelle conferite ai comuni.

L'articolo 1, comma 4, della citata L. R. n. 17/2015 specifica che l'azione regionale, in materia di demanio marittimo, si conforma ai seguenti principi: a) salvaguardia, tutela ed uso eco-sostenibile dell'ambiente; b) pianificazione dell'area costiera; c) accessibilità ai beni del demanio marittimo ed al mare territoriale per la loro libera fruizione anche ai disabili; d) semplificazione dell'azione amministrativa; e) trasparenza delle procedure e partecipazione alla definizione degli indirizzi; f) integrazione tra i diversi livelli della pubblica amministrazione, attraverso forme di cooperazione e di concertazione; g) decentramento amministrativo dei compiti e delle funzioni connesse; h) armonizzazione delle attività produttive e in particolare del turismo balneare e della diportistica nautica, con le utilizzazioni e le destinazioni pubbliche.

Sono escluse dalla competenza regionale, ai sensi del comma 5 dell'art. 1, della su richiamata legge regionale: a) le aree del demanio marittimo e del mare territoriale necessarie all'approvvigionamento di fonti di energia, ai sensi del D. Lgs. n. 112/1998; b) i porti e le aree espressamente dichiarate di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima, identificati dalla normativa vigente e dalle intese tra Stato e Regione Puglia; c) i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, come classificati dall'articolo 4 della L. 28 gennaio 1994, n. 84 (*Riordino della legislazione in materia portuale e successive modificazioni*); d) le aree ed i porti ricadenti nella circoscrizione delle Autorità portuali, istituite ai sensi dell'articolo 6 della L. n. 84/1994.

Il demanio marittimo di competenza regionale è, inoltre, distinto in demanio costiero e demanio portuale. Al demanio portuale appartengono i porti classificati regionali (*categoria II – terza classe*), ai sensi della citata L. n. 84/1994, compresi quelli con destinazione da diporto.

Essi costituiscono il Sistema dei Porti della Regione Puglia.

L'art. 7 della L. R. n. 17/2015 aggiunge che il sistema informativo del demanio (SID) marittimo rappresenta lo strumento condiviso per la gestione unitaria informatizzata dei dati relativi all'amministrazione del demanio marittimo, al fine di consentire la puntuale identificazione e conoscenza del suo reale stato d'uso e che i Comuni hanno l'obbligo di operare su tale sistema informativo per la gestione amministrativa dei procedimenti di competenza.

Durante l'esercizio 2015, il patrimonio immobiliare regionale ha subito un incremento rispetto al precedente esercizio.

In particolare, le attività di acquisizione al patrimonio immobiliare regionale hanno riguardato il patrimonio appartenente alle Comunità Montane pugliesi, soppresse ex legge regionale 19 dicembre 2008, n. 36, previo espletamento degli adempimenti ipocatastali per ciascuno dei beni e fiscali connessi alla formale acquisizione; la permuta tra proprietà immobiliari regionali e statali, avviata con la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia, Agenzia del Demanio ed il Provveditorato Interregionale delle Opere Pubbliche per la Puglia e la Basilicata, avvenuta in data 26 febbraio 2015; l'alienazione degli immobili regionali "non strumentali" che, sia per gli onerosi interventi manutentivi finalizzati alla conservazione sia per gli oneri fiscali e tributari incidevano negativamente sul bilancio regionale e l'acquisizione al patrimonio regionale degli immobili appartenenti alle ex Aziende di Promozione Turistica di Puglia, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14 della legge regionale 11 febbraio 2002, n. 1, di riordino del sistema turistico pugliese, che ha soppresso le stesse Aziende, con conseguente attribuzione alla titolarità regionale dei loro beni immobili e delle attrezzature.

Pertanto, la consistenza del patrimonio immobiliare al 31/12/2015 e le categorie di beni demaniali e patrimoniali con le relative valutazioni sono riportate nel prospetto seguente contenuto tra gli allegati al disegno di legge del rendiconto regionale 2015.

Il valore complessivo del patrimonio immobiliare della Regione Puglia, alla chiusura dell'esercizio 2015, ammonta a €. 832.214.859,68 e presenta un incremento di €. 17.587.902,37 rispetto al precedente esercizio 2014 ove assommava a €. 814.626.957,31, mentre, nell'esercizio 2013, il valore della consistenza complessiva degli immobili regionali era pari a €. 881.099.799,90.

Le variazioni in aumento, intervenute nell'esercizio 2015, hanno riguardato in particolare, il demanio forestale, gli acquedotti regionali ad uso irriguo ed il patrimonio disponibile ed indisponibile.

Le variazioni in diminuzione, intervenute nell'esercizio 2015, come emerge dal sottostante prospetto, sono relative ai beni del patrimonio immobiliare del disciolto Ente Regionale di Sviluppo Agricolo della Puglia (ERSAP) ed i beni dell'ex Opera nazionale combattenti (ONC).

CONTO CONSUNTIVO 2015 - CONTO "B"					
BENI IMMOBILI					
DESCRIZIONE		CONSISTENZA al 01/01/2015	VARIAZIONI INTERVENUTE DURANTE L'ESERCIZIO 2015		CONSISTENZA al 31/12/2015
			IN AUMENTO	IN DIMINUZIONE	
DEMANIO	DEMANIO ARMENTIZIO	7.747.487,19			7.747.487,19
	DEMANIO FERROVIARIO	378.000.000,00			378.000.000,00
	DEMANIO IRRIGUO	199.100,00	82.258,00		281.358,00
	DEMANIO FORESTALE	41.370.000,00	11.587.161,83		52.957.161,83
PATRIMONIO DISPONIBILE	BENI EX O.N.C.	10.043.317,07		-945.979,47	9.097.337,60
	BENI EX ERSAP	15.858.879,97		-869.835,00	14.989.044,97
	ALTRI FABBRICATI	361.408.173,08	7.734.297,01		369.142.470,09
	AREE URBANE				
	TERRENI AGRICOLI				
PATRIMONIO INDISPONIBILE	EX COMUNITA' MONTANE				
	SEDI UFFICI				
	VIVAI FORESTALI				
	AZEINDE AGRICOLE				
	TOTALI	814.626.957,31	19.403.716,84	-1.815.814,47	832.214.859,68

La gestione degli immobili regionali comporta, inoltre, per la Regione Puglia, l'adempimento delle obbligazioni relative all'imposta municipale unica, alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed ai contributi di bonifica.

L'ammontare complessivo della spesa regionale per tali tributi, nell'esercizio 2015, risulta pari a €. 389.517,00 per Imu, €. 21.232,00 per Tasi e €. 306.254,69 per contributi di bonifica, per un totale di €. 717.003,69.

Nell'esercizio 2014, il carico fiscale per l'Ente, era, invece, così ripartito: versamenti a titolo di Imu €. 439.340,00; versamenti per Tasi €. 25.520,00; versamenti per contributi di bonifica €. 264.699,79 e versamenti per Tari pari a €. 801.633,91, per un ammontare complessivo della spesa per tributi pari a €. 1.531.193,70.

Con le predette memorie, pervenute alla Sezione in data 30 giugno 2016, l'Ente ha comunicato che il dato inerente il tributo Tari per l'esercizio 2015, assomma a €. 1.021.445,89.

La tabella successiva, tratta dalla su richiamata relazione al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015, raffronta le entrate conseguite nella gestione dei beni patrimoniali negli esercizi 2014 e 2015 ed evidenzia un incremento di €. 803.282,10 per le entrate da concessioni e locazioni ed una riduzione di €. 857.675,35 per le entrate da alienazioni, imputabili, ad avviso dell'Ente, alla crisi del mercato immobiliare che ha indotto gli utenti interessati a preferire il mantenimento del rapporto concessorio/locativo rispetto all'acquisto dei beni.

TAB. 14: ENTRATE							
TIPOLOGIA BENE		CONCESSIONI E LOCAZIONI (€.)		VARIAZIONE (2014-2015) (€.)	VENDITE (€.)		VARIAZIONE (2014-2015) (€.)
		ANNO 2014	ANNO 2015		ANNO 2014	ANNO 2015	
DEMANIO	ARMENTIZIO	600.070,00	529.140,86	- 70.929,14	353.527,20	105.010,07	- 248.517,13
	FERROVIARIO	—	2.078,00	+ 2078,00	—	—	—
	FORESTALE	52.505,95	32.882,97	- 19.622,98	—	—	—
	ACQUEDOTTI REGIONALI AD USO IRRIGUO	26.196,19	23.316,10	- 2880,09	—	—	—
PATRIMONIO DISPONIBILE	EX ONC	80.135,52	60.483,38	- 19.652,14	856.682,93	279.345,56	- 577.337,37
	EX ERSAP	37.000,00	916.129,45	+ 879.129,45	1.226.404,12	1.064.466,85	- 161.937,27
	ALTRI FABBRICATI	700.276,94	735.435,94	+ 35.159,00	—	130.116,42	+ 130.116,42
	AREE URBANE						
	TERRENI						
PATRIMONIO INDISPONIBILE	SEDI UFFICI						
	SEDI UFFICI ALTRI ENTI						
	VIVAI FORESTALI						
TOTALE (€.)		€ 1.496.184,60	€ 2.299.466,70	+ 803.282,10	€ 2.436.614,25	€ 1.578.938,90	-857.675,35

14 GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI

14.1 Il quadro normativo in materia di organismi partecipati

La materia delle società pubbliche è stata, negli ultimi anni, interessata da molteplici disposizioni normative tutte caratterizzate dalla necessità di conseguire una concreta riduzione della spesa ed una maggiore efficienza del sistema degli organismi partecipati.

La legge di stabilità per l'esercizio 2016 approvata con L. 28/12/2015 n. 208 ha modificato l'art. 6, comma 19, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito dalla L. 30/07/2010 n. 122 che attualmente prevede che le amministrazioni pubbliche, al fine del perseguimento di una maggiore efficienza, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 del codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti bancari, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

La norma consente comunque l'erogazione di trasferimenti alle società a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti.

Inoltre, al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di aumento di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie a favore delle società partecipate.

A decorrere dall'anno 2015, sono, poi, applicabili alle pubbliche amministrazioni locali le disposizioni dettate dall'art. 1, commi 550 e seguenti della L. 27/12/2013 n. 147 che, nel caso di risultato di esercizio o saldo finanziario negativo di aziende speciali, istituzioni e società partecipate, impongono agli enti partecipanti di accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo

pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

La norma aggiunge che, per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio, mentre limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, compresa la gestione dei rifiuti, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile.

L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:

a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente ed il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016. Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b):

b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 ed al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

Si rammenta, infatti, che, ai sensi dell'art. 1, comma 553, della L. n. 147/2013, a decorrere dall'esercizio 2014 gli organismi partecipati a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza.

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con la citata normativa, si assiste ad una progressiva responsabilizzazione gestionale degli Enti soci, mediante una stringente correlazione tra le dinamiche economico-finanziarie degli organismi partecipati e quelle dei soci-affidanti. Ciò pur considerando che la perdita di esercizio riportata da una partecipata non è l'unico elemento degno di attenzione da parte dell'Ente proprietario il quale, tra gli aspetti gestionali, è tenuto al monitoraggio dei contratti di servizio, anche al fine di evitare quel sovradimensionamento degli importi che, talora, si rivela foriero di perdite occulte (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR).

L'ordinamento giuridico in materia di organismi partecipati sarà, a breve, ulteriormente innovato con l'emanazione del testo unico sulle società a partecipazione pubblica, in attuazione della L. 7/08/2015 n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

La nuova disciplina conferma che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

La novella legislativa, di prossima emanazione, identifica il "controllo analogo" nelle fattispecie in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.

Il "controllo analogo congiunto" è, invece, ravvisabile nelle ipotesi in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Per le società a partecipazione mista pubblico-privata si prevede che il socio privato sia selezionato con gara e partecipi in misura non inferiore al 30%.

Le società pubbliche devono, inoltre, stabilire criteri per il reclutamento del proprio personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità (pena la nullità dei contratti), nonché dettare obiettivi specifici in materia di costi del personale.

Entro 6 mesi dall'entrata in vigore del testo unico, dovrà essere effettuata una ricognizione del personale in servizio per individuare eventuali eccedenze da trasmettere al Dipartimento della Funzione pubblica e, sino al 31/12/2018, le società a controllo pubblico non potranno procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato se non attingendo a detto elenco (salve deroghe eccezionali autorizzate dal Dipartimento della funzione pubblica).

E', inoltre, ribadita la tendenza del legislatore alla verifica periodica delle partecipazioni pubbliche predisponendo un meccanismo di monitoraggio dell'assetto complessivo delle società in cui le P.A. detengono partecipazioni, anche mediante un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione.

La previsione di piani di razionalizzazione da predisporre annualmente e non *una tantum* dimostra come l'obiettivo di ridurre le società a partecipazione pubblica sia assunto come una priorità avente

carattere sistematico e permanente (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione del 9/06/2016 in materia di audizione parlamentare su organismi partecipati).

Le partecipazioni societarie detenute da pubbliche amministrazioni, all'entrata in vigore del nuovo testo unico, che non soddisfano i requisiti indicati dal provvedimento, dovranno essere alienate, entro un anno dal termine di approvazione di un apposito atto ricognitivo; in mancanza, la partecipazione sarà liquidata in denaro.

14.2 Il piano operativo di razionalizzazione degli organismi partecipati

Nell'ambito degli interventi normativi in materia di razionalizzazione degli organismi partecipati, si inserisce l'art. 1, comma 611, della L. 23/12/2014 n. 190, recante la legge di stabilità per l'anno 2015, che prevede, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24/12/2007 n. 244 e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27/12/2013, n. 147, che, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli Enti locali, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le Università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri: a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione; b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni; d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Entro il 31 marzo 2015, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i Presidenti delle Province, i Sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni dovevano approvare, ai sensi del comma 612, dell'art. 1 della citata L. n. 190/2014, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente

possedute, contenente le modalità ed i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, doveva essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito *internet* istituzionale dell'amministrazione interessata.

Deve evidenziarsi che la trasmissione dei piani operativi, disposta dalla legge, non adempie a sole finalità di trasparenza e di deterrenza, ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza delle Corte dei conti (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG).

La disciplina dettata dai citati commi 611 e 612 ha recentemente superato il vaglio del Giudice delle Leggi che, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale, con sentenza n. 144 depositata il 16/06/2016, ha chiarito che tali norme intendono perseguire finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica – di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. – recando una disciplina di principio che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale.

La Consulta aggiunge anche che un puntuale obbligo di comunicazione, alla Corte dei conti, di dati a carico degli enti territoriali è da ricondurre alla realizzazione in concreto delle finalità di coordinamento finanziario e, dunque, ascrivibile ai principi della relativa materia, di competenza concorrente.

Inoltre, entro il 31 marzo 2016, gli organi di vertice delle amministrazioni dovevano predisporre una relazione sui risultati conseguiti, anch'essa da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo e da pubblicare nel sito *web* istituzionale dell'amministrazione interessata.

Per l'attuazione dei predetti piani operativi, il comma 614 della predetta legge n. 190/2014 richiama, poi, i commi 563-568-ter della legge n. 147/2013 in materia di mobilità del personale, gestione delle eccedenze e di regime fiscale agevolato delle operazioni di scioglimento e alienazione e specifica che le disposizioni del comma 568-bis della legge n. 147 del 2013 si applicano anche agli atti finalizzati all'attuazione dei predetti piani operativi deliberati entro il 31 dicembre 2015.

La normativa vigente ha, quindi, rafforzato il ruolo assegnato dal legislatore alle Sezioni regionali di controllo già destinatarie, ai sensi dell'art. 3, comma 28, della L. 24/12/2007 n. 244, delle deliberazioni consiliari inerenti l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie ed attualmente anche dei piani di razionalizzazione delle società di cui ai commi 611 e seguenti della L. n. 190/2014.

Questa Sezione, con deliberazione n. 132/PRSP/2015, ha già chiarito che l'obbligo di ricognizione, in sostanza, assume carattere permanente e le delibere consiliari di assunzione o mantenimento di partecipazioni devono comunque tenere conto (e conseguentemente dare atto nelle motivazioni)

della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa.

Non può, infatti, non considerarsi che l'andamento ed i risultati degli organismi partecipati possono influire sugli equilibri di bilancio degli enti controllanti e nel solco di tale orientamento legislativo, si inserisce anche il disposto dell'art. 30 della L. 30/10/2014 n. 161 che conferisce alla Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, il potere di chiedere dati economici e patrimoniali agli enti ed agli organismi partecipati a qualsiasi titolo proprio al fine di valutarne i riflessi sui conti delle pubbliche amministrazioni.

I principi ispiratori della realizzazione dei processi di razionalizzazione delle partecipazioni societarie sono individuati dal legislatore nella finalità di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato.

Secondo un consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo, fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le finalità istituzionali dell'Ente (principio della funzionalizzazione), il legislatore ha imposto la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali, non sono indispensabili al loro perseguimento.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014, il processo di razionalizzazione deve tendere all'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, va dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o, *ancora, all'indispensabilità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento dei fini istituzionali"* (Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 9/2016/SRCPIE/VSG; Sezione di controllo per il Trentino Alto-Adige, sede di Trento, deliberazione n. 18/PRSP/2016; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2016/VSGO).

Quindi, in questa prospettiva, nel piano di razionalizzazione, dovrebbe rinvenirsi un'analisi circa l'indispensabilità dello strumento societario rispetto a differenti forme organizzative o rispetto alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione (Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 97/2016/VSG).

L'indispensabilità richiede anche una seria analisi in presenza di partecipazioni c.d. polvere: simili partecipazioni, non consentendo un controllo sulla partecipata da parte del socio pubblico, non sembrerebbero coerenti con una valutazione di strategicità della partecipazione, riducendosi al rango

di mero investimento in capitale di rischio (Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 9/2016/SRCPIE/VSG).

Nell'ambito delle procedure di razionalizzazione, l'obiettivo dei risparmi non può, dunque, essere trascurato, in quanto l'esigenza di procedere o meno a dismissioni deriva principalmente da esigenze di cassa, tenendo conto che il concretizzarsi di una voce di entrata riduce la necessità di indebitamento complessivo per finanziare altri investimenti e risulta, comunque, utile per assicurare l'equilibrio di bilancio ed il miglioramento dei saldi (Sezione di controllo della Regione Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 158/2015/PAR).

14.3 Il piano di razionalizzazione delle partecipazioni della Regione Puglia

Come rilevato dalla Sezione nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014, il Presidente della Regione Puglia, con decreto del 31 marzo 2015, ha approvato il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dalla Regione corredato della prevista relazione tecnica.

Dall'esame del predetto piano si rilevava, tra l'altro, che, nell'esercizio 2011, la Regione Puglia aveva acquisito la partecipazione di minoranza detenuta dalla Regione Basilicata nel capitale sociale di Acquedotto Pugliese Spa divenendone l'unico azionista; che l'operazione di dismissione della quota azionaria nella Società STP di Brindisi SPA si era conclusa nel mese di dicembre 2014 con la sottoscrizione del protocollo di intesa fra Regione Puglia e Amministrazione provinciale di Brindisi e che risultavano in corso le procedure per la dismissione delle partecipazioni nelle società STP Terra d'Otranto SPA e Terme di S. Cesarea SPA.

In particolare, per la partecipazione detenuta nella società STP Terra d'Otranto, il piano di razionalizzazione segnalava che erano in corso di attuazione le procedure per la sottoscrizione del protocollo e la formalizzazione del passaggio di proprietà all'amministrazione provinciale di Lecce.

Inoltre, con deliberazione del 14/10/2014 n. 2121, la Giunta regionale, rilevato che la società Terme di Santa Cesarea Spa svolgeva attività propriamente di natura commerciale, aveva conseguito risultati di esercizio in perdita, sussisteva l'esigenza di una ricapitalizzazione per investimenti ed in mancanza di caratteristiche che qualificano i servizi come strumentali rispetto alle funzioni tipiche dell'Ente Regione, aveva disposto la dismissione della partecipazione detenuta nella società e l'avvio di una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di soggetto qualificato cui conferire l'incarico per la valutazione della quota azionaria detenuta dalla Regione nella predetta società.

La relazione tecnica aggiungeva che, per le partecipazioni indirette, erano in corso le procedure di liquidazione o dismissione e che tali operazioni, pur incidendo in maniera residuale sul piano del conseguimento di economie di costo, avrebbero reso coerente e dimensionato il quadro delle partecipazioni societarie rispetto alle finalità istituzionali.

14.4 I risultati del piano di razionalizzazione

Il Presidente della Regione Puglia, con decreto n. 192 del 31/03/2016, pervenuto alla Sezione in data 1/04/2016 prot. n. 1211, ha approvato la relazione al piano operativo contenente i risultati conseguiti al 31 marzo 2016, in conformità al disposto normativo dettato dal comma 612 della legge di stabilità 2015.

La relazione segnala, in via preliminare, che le partecipate regionali concorrono, insieme alle articolazioni strumentali dell'Ente Regione, al perseguimento di obiettivi programmatici settoriali e di finalità istituzionali e che, nell'arco temprale degli ultimi dodici mesi, sono intervenuti eventi in grado di incidere sul processo di attuazione degli interventi programmati sia per l'insediamento del nuovo Governo regionale nel cui programma sono state riviste le strategie dell'Ente in tema di società a controllo pubblico e di enti strumentali sia per il nuovo testo unico in materia di società a partecipazione pubblica in corso di emanazione.

Le partecipazioni societarie che la Regione intende mantenere sono, in primo luogo, individuate nelle società totalmente partecipate InnovaPuglia Spa, Puglia Sviluppo Spa, Acquedotto Pugliese Spa e Puglia Valore Immobiliare Srl.

Le prime due società sono definite *"in house"* dalla Regione che richiama, al riguardo, il testo unico in materia di società pubbliche in corso di emanazione che sembra rafforzare la caratteristica di autoproduzione strumentale all'Ente socio e consente di attivare ulteriori linee di produzione anche non rivolte all'Ente pubblico socio a condizione che detta attività permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza nel complesso della gestione societaria.

Per la società Acquedotto Pugliese Spa, la relazione del Presidente della Regione evidenzia che sono in corso, anche alla luce delle prossime innovazione del decreto legislativo Madia, gli approfondimenti funzionali a definire il nuovo assetto societario in vista della scadenza della concessione del servizio idrico integrato prevista al 31 dicembre 2018.

La relazione conferma, poi, per la società Puglia Valore Immobiliare Srl, anch'essa totalmente partecipata dall'Ente, la possibilità di estendere l'attività di dismissione e valorizzazione anche ad

altri immobili di proprietà degli enti strumentali della Regione ed infatti, con deliberazione di Giunta regionale n. 320 del 22/03/2016, la predetta società è stata incaricata di provvedere all'aggiornamento della ricognizione del patrimonio non strumentale della Regione, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti strumentali.

Infatti, con la su richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 320/2016, la Regione Puglia ha ritenuto che la società Puglia Valore Immobiliare, tenuto conto delle peculiari finalità alla medesima attribuite e dell'esperienza acquisita possa essere utilmente impiegata al fine di realizzare le attività di ricognizione del patrimonio immobiliare indirettamente facente capo all'Ente Regione, in quanto di proprietà di enti ed organismi partecipati o sottoposti a vigilanza e controllo dalla Regione stessa.

Pertanto, dopo aver precisato che la realizzazione di detta attività di ricognizione affidata alla società rientrando a pieno titolo tra quelle istituzionalmente svolte dalla medesima, non comporterà onere alcuno a carico della Regione, la deliberazione di Giunta n. 320/2016, ha disposto la ricognizione straordinaria, comprensiva di valutazione tecnico-giuridica ed estimativa del patrimonio immobiliare nel più vasto ambito degli interventi finalizzati al monitoraggio, all'indirizzo ed al controllo sugli Enti; ha affidato le correlate attività funzionali alla Società "Puglia Valore Immobiliare Srl" società di scopo, con socio unico la Regione Puglia; ha formulato appositi indirizzi agli organi di amministrazione di enti ed organismi partecipati, controllati e vigilati dall'Ente Regione, ivi inclusi gli Enti del SSR, a prestare ogni utile collaborazione per la realizzazione della ricognizione straordinaria di che trattasi; ha demandato alla Società Puglia Valore Immobiliare, a valle delle attività ricognitive, la definizione di uno specifico report sulla consistenza e sullo stato degli immobili, ed un piano di valorizzazione dei medesimi ed ha riservato ogni successiva determinazione in merito alla valorizzazione a seguito della presentazione del suddetto *report*, stabilendo che le attività dovranno concludersi entro 12 mesi.

Per la società Aeroporti di Puglia Spa, di cui la Regione detiene il 99,41%, la relazione esterna la volontà di identificare un partner industriale in grado di attrarre fondi per la realizzazione di investimenti e migliorare la dimensione del sistema aeroportuale.

Dalle schede annesse alla relazione emerge che tutte le su indicate società hanno registrato utili negli esercizi compresi nel triennio 2012-2014.

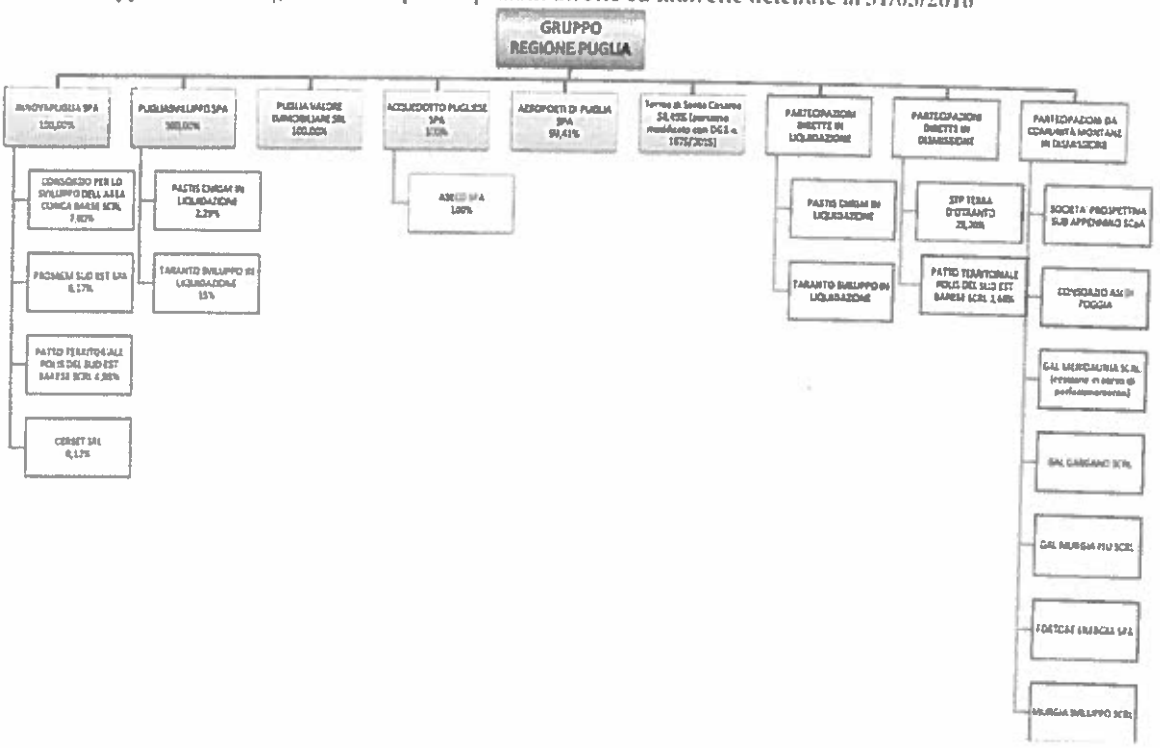
Tale elemento è, infatti, il primo valorizzato dall'Ente al fine della verifica dei criteri per il mantenimento delle partecipazioni al 31 marzo 2016 ove sono, inoltre, evidenziati il rispetto del limite numerico di composizione degli organi di amministrazione; l'aderenza delle attività svolte dalle società rispetto alle funzioni strumentali dell'Ente Regione ed allo svolgimento di attività di interesse generale per l'intero territorio regionale; la riduzione dei compensi degli organi di

amministrazione: l'individuazione di settori di intervento specifici per ciascuna società e l'articolazione delle funzioni negli statuti societari in aderenza alle disposizioni comunitarie.

Anche la relazione di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto 2015 individua le sopra elencate condizioni ai fini del mantenimento delle partecipazioni.

La relazione di aggiornamento al piano di razionalizzazione riporta, quindi, la seguente rappresentazione grafica delle partecipazioni dirette ed indirette detenute dalla Regione alla data del 31/03/2016.

A. Rappresentazione grafica delle partecipazioni dirette ed indirette detenute al 31/03/2016



14.5 Il quadro normativo in materia di dismissione delle partecipazioni

L'art. 3, comma 27, della L. n. 244/2007 prevede che, al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza in tali società, mentre è consentita la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società.

Il successivo comma 28 precisa che l'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti indicati al comma 27.

Tale deliberazione deve poi essere trasmessa alla competente Sezione regionale della Corte dei conti.

Per le partecipazioni vietate, il comma 29 obbligava, entro un termine di trentasei mesi, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165 a cedere a terzi le partecipazioni, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica.

Il comma 569 della L. 27/12/2013 n. 147, come modificato dall'art. 2, comma 1, del D. L. 6/03/2014 n. 16 convertito dalla L. 2/05/2014 n. 68, prevede che il predetto termine di trentasei mesi fissato dal comma 29 dell'art. 3 della L. n. 244/2007, è prorogato di ulteriori dodici mesi decorsi i quali la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione, la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'art. 2437 ter, secondo comma del codice civile.

L'art. 7, comma 8 bis, del D. L. 19/06/2015 n. 78 convertito dalla L. 6/08/2015 n. 125 ha inserito all'art. 1 della citata L. n. 147/2013 il comma 569 bis che prevede che: "*le disposizioni di cui al comma 569 relativamente alla cessazione della partecipazione societaria non alienata entro il termine ivi indicato, si interpretano nel senso che esse non si applicano agli enti che, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612 della L. 23/12/2014 n. 190, abbiano mantenuto la propria partecipazione, mediante approvazione di apposito piano operativo di razionalizzazione, in società ed altri organismi aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche solo limitatamente ad alcune attività o rami d'impresa, e che la competenza relativa all'approvazione del provvedimento di cessazione della partecipazione societaria appartiene, in ogni caso, all'assemblea dei soci*".

La norma aggiunge, inoltre, che: "*qualunque delibera degli organi amministrativi e di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace*".

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, la disposizione di cui all'art. 1 comma 569 della legge n. 147/2013 ha previsto, con riferimento alle partecipazioni azionarie vietate, un'ipotesi eccezionale di cessazione *ope legis* della qualità di socio, con conseguente diritto dell'amministrazione alla liquidazione del valore della partecipazione azionaria e corrispondente obbligo, per la società partecipata, di corrisponderne il valore secondo le modalità di cui all'art. 2437-ter comma 2 cod. civ..

La dismissione della partecipazione concreta del resto un atto *jure privatorum*, compiuto dall'ente

"uti socius" - e non *"jure imperii"* - a valle della scelta di fondo per l'impiego del modello societario (Tar Liguria, sentenza n. 333 del 4/04/2016).

14.6 Le procedure dismissione di partecipazioni della Regione Puglia

Dalla relazione sui risultati conseguiti al 31/03/2016 rispetto al piano di razionalizzazione delle società partecipate regionali emerge che la procedura di dismissione della quota azionaria pari al 29,20% del capitale della società STP Terra d'Otranto non si è tuttora perfezionata poiché, in presenza della volontà contraria alla decadenza del socio Regione espressa dalla Provincia di Lecce che detiene la maggioranza del capitale (70,15%), l'assemblea non ha approvato la decadenza.

Al riguardo, l'Ente richiama la deliberazione n. 158/2015/PAR della Sezione di Controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia ove si chiarisce che: "*la natura discrezionale della scelta di strategicità, che appartiene all'ente pubblico partecipante al capitale, induce a ritenere che il ruolo dell'assemblea dei soci possa incentrarsi sulle modalità di dismissione e sui criteri di quantificazione del recesso ex art. 2437-ter (avrebbe quindi possibilità d'intervento sul quomodo e sul quantum). Nell'attuale impianto normativo, l'approvazione della cessazione della partecipazione compete all'assemblea, la quale potrà eventualmente anche individuare forme alternative al recesso dell'ente pubblico, procedendo a titolo esemplificativo al riacquisto di azioni proprie, beninteso, qualora ricorrano le condizioni previste dall'art.2357 cod. civ. (principalmente: acquisto esclusivamente di azioni interamente liberate nei limiti degli utili distribuibili e delle riserve disponibili risultanti dall'ultimo bilancio regolarmente approvato). Pur potendo eventualmente procedere all'adozione di misure alternative, l'assemblea dovrà comunque tenere conto delle conclusioni riportate nel piano di razionalizzazione*".

Con deliberazione di Giunta regionale del 14/03/2016 n. 268, la Regione, stante la confermata volontà di dismissione della partecipazione e considerati gli effetti dei richiamati comma 569 e 569-bis dell'art. 1 della L. n. 147/2013, ha ritenuto che non sussistevano le condizioni per la partecipazione all'assemblea ordinaria della società e che, per effetto del mancato perfezionamento della cessione a titolo non oneroso alla Provincia di Lecce, il rappresentante regionale era autorizzato a partecipare soltanto alla seduta straordinaria per la trattazione dell'argomento "*Decadenza del Socio Regione Puglia ai sensi dell'art. 1, comma 569 e 569 bis Legge 147/2013*".

Per la società Terme di Santa Cesarea Spa, la relazione al piano operativo trasmessa alla Sezione evidenzia che, con deliberazione di Giunta regionale n. 1875 del 19/10/2015, l'Ente ha ritenuto che: "*nel quadro della razionalizzazione delle partecipate, con successivi provvedimenti saranno adottati*

indirizzi e decisioni in merito al mantenimento della quota di controllo attualmente detenuta dalla Regione nella società Terme di Santa Cesarea Spa" e che occorre "*aderire al percorso teso alla separazione tra proprietà dell'azienda (comprendente il patrimonio immobiliare, mobiliare e le concessioni) e gestione della stessa, stabilendo un periodo non superiore a mesi sei per la definizione operativa del percorso, e per la relativa implementazione.*"

Dalla deliberazione di Giunta regionale del 22/04/2016 n. 569 si rileva che, con la citata delibera di Giunta n. 1875/2015, si prendeva atto delle conclusioni di un parere reso da un professionista, all'uopo specificamente incaricato, in merito alla possibilità procedere alla separazione tra proprietà (patrimonio immobiliare e concessioni) e gestione della società, da affidarsi, con procedure di evidenza pubblica, ad un soggetto privato dotato di *know how* e mezzi finanziari adeguati, dando mandato all'organo di amministrazione della società, rinnovato con la stessa DGR n. 1875/2015, di procedere alla definizione operativa del percorso ed alla relativa implementazione. Si dava atto, infine, che nel quadro della razionalizzazione delle partecipate, con successivi provvedimenti sarebbero stati adottati indirizzi e decisioni in merito al mantenimento della quota di controllo attualmente detenuta dalla Regione nella Società Terme di Santa Cesarea SpA.

Allo stato, l'avvio della procedura di dismissione è, quindi, stato revocato; la Regione ritiene opportuno dismettere soltanto gli aspetti gestionali della società ed ha osservato che, in applicazione dell'art. 1, comma 569 bis della L. n. 147/2013 e sulla base del riparto delle competenze tra Consiglio e Giunta, spetti al Consiglio regionale l'adozione di delibere di carattere dispositivo in merito alla cessione della partecipazione nella società.

Conseguentemente la relazione al piano di razionalizzazione specifica che, in assenza di apposita norma regionale che disponga la dismissione della partecipazione, la Giunta regionale è tenuta a perseguire la separazione della gestione aziendale riconducendola alla concorrenza ed al mercato dalla proprietà del patrimonio immobiliare.

Dalla lettura della su richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 569/2016, emerge che il bilancio, al 31/12/2015, della società Terme di Santa Cesarea Spa, evidenzia una perdita per il rilevante importo di €. 1.638.983,00 e che la Regione Puglia ha autorizzato la partecipazione di un funzionario all'assemblea ordinaria della società conferendogli il mandato di approvare, sulla base del parere espresso dal Collegio Sindacale, il bilancio chiuso al 31/12/2015 e di stabilire che, ai fini della copertura della perdita, si utilizzerà la riserva straordinaria o facoltativa.

Con memorie pervenute alla Sezione in data 30/06/2016, prot. n. 2252, l'Ente ha ribadito che il percorso di separazione tra la proprietà del patrimonio immobiliare e gestione dell'attività economica consentirà di preservare il valore del patrimonio della società, peraltro di rilevante valore storico e

culturale: che, allo stato, la vendita dell'intera partecipazione porterebbe ad un valore non remunerativo del reale valore di mercato e che la separazione tra proprietà del patrimonio immobiliare e gestione dell'attività economica consentirà adeguate performance reddituali attraverso un canone fisso e trasferendo il rischio di impresa su un soggetto terzo.

Osserva la Sezione che l'Ente, anche alla luce del notevole ammontare delle perdite subite dalla società, dovrebbe fornire, nel rispetto del citato art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014, ed ai fini del mantenimento della partecipazione del 50,49% del capitale nella società Terme di Santa Cesarea Spa, una precisa motivazione in ordine al requisito dell'indispensabilità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali posto che, con precedente deliberazione di Giunta regionale n. 2121 del 14/10/2014, aveva rilevato che tale società svolgeva attività di natura commerciale e ne aveva deliberato la dismissione.

Dall'esame del bilancio al 31/12/2015 allegato al disegno di legge al rendiconto regionale 2015, pervenuto alla Sezione in data 31/05/2016 prot. n. 1929, la Sezione rileva, infatti, che tra le attività svolte dalla società Terme di Santa Cesarea Spa si collocano, oltre alla cure termali, anche le vendite dei prodotti cosmetici, i ricavi per locazioni commerciali ed i ricavi prestazioni alberghiere.

Come già illustrato nel paragrafo afferente la normativa dettata in materia di piani di razionalizzazione, secondo la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, l'indispensabilità dello strumento societario deve valutarsi rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o rispetto al conseguimento dei fini istituzionali dell'Ente e quindi, deve verificarsi l'impraticabilità della realizzazione di quel determinato obiettivo se non attraverso lo strumento societario.

Questa Sezione ha, inoltre, osservato che il mantenimento di una partecipazione societaria si giustifica fino a quando la società partecipata fornisce una corrispondente utilità alla collettività amministrata in quanto, in caso contrario, considerato che il capitale investito non può rimanere inutilmente immobilizzato, è necessario che le risorse investite siano disinvestite ed indirizzate per impieghi più proficui (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 132/PRSP/2015).

Il mantenimento della predetta partecipazione sembrerebbe, peraltro, ad avviso della Sezione, in contraddizione con gli obiettivi individuati dallo stesso Ente per la verifica del rispetto dei criteri di mantenimento delle partecipazioni sia nella relazione al piano di razionalizzazione trasmessa alla Sezione in data 1/04/2016 prot. n. 1211 che nella relazione al disegno di legge al rendiconto regionale per l'esercizio 2015 poiché, in tali documenti, la Regione specifica espressamente, relativamente alle società di cui intende mantenere la partecipazione, che i risultati del monitoraggio effettuato ai fini del suddetto documento di aggiornamento del piano di razionalizzazione hanno fatto riscontrare il

mantenimento in capo alle stesse la sussistenza delle condizioni previste dalla vigente normativa e tra queste individua, in primo luogo, la *"presenza di risultati positivi di bilancio nell'ultimo triennio"*.
La società Terme di Santa Cesarea Spa, invece, nell'ultimo triennio 2013-2015, ha subito perdite sia a chiusura del bilancio 2013 che del bilancio 2015, mentre ha conseguito un risultato positivo di €. 3.619,00 soltanto nell'esercizio 2014.
Al riguardo, si osserva anche che, alla luce dell'art. 4, comma 2, del Testo unico in materia di organismi partecipati di prossima emanazione, deve ritenersi che non sarà più consentita la partecipazione in società pubbliche che svolgono attività di impresa (Cons. Stato, Commissione speciale, parere n. 968 del 21 aprile 2016).[32]
Deve, inoltre, aggiungersi, conformemente all'orientamento espresso dalla su richiamata deliberazione della Sezione di Controllo della Regione Friuli Venezia Giulia n. 158/2015/PAR, che il ruolo dell'assemblea previsto dall'art. 1, comma 569 bis, della L. n. 147/2013 si incentra esclusivamente sulle modalità attuative di dismissione della partecipazione confermata dall'Ente in sede di piano di razionalizzazione e sulla conseguente liquidazione del valore della quota e non può certo concretarsi in una decisione contraria alla volontà dell'ente pubblico partecipante di recedere dalla compagine societaria poiché, in tal caso, le valutazioni dell'Ente territoriale circa la dismissione di partecipazioni non indispensabili alle proprie finalità istituzionali (art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014) risulterebbero condizionate alla volontà di un soggetto terzo (l'assemblea) in palese contraddizione con la stessa *ratio* normativa in materia di organismi partecipati volta ad assicurare il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza.
Infatti, la norma deve essere letta in stretta connessione con il disposto del precedente comma 569 a cui si richiama e che prevede la cessazione "ad ogni effetto" della partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica.
Si rammenta anche che il predetto comma 569 bis, con norma di chiusura, pone l'accento sulla preminenza del ruolo dei piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie previsti dall'art. 1, comma 611 e ss. della L. n. 190/2014 e prevede che *"qualunque delibera degli organi amministrativi e*

[32] Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione del 9/06/2016: audizione tenutasi presso le Commissioni congiunte 1- (affari costituzionali) Senato della Repubblica e V- (bilancio) Camera dei deputati ove si è rilevato che la razionalizzazione delle tipologie dei soggetti partecipati, potrebbe contribuire a sciogliere un intreccio tra discipline e disposizioni speciali di varia natura e con diverse finalità, nonché a definire il quadro delle deroghe alla normativa privatistica che si rendono necessarie per assicurare i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace".

Ritiene, quindi, la Sezione che l'Ente, alla luce della situazione economica e patrimoniale della società Terme di Santa Cesarea Spa, debba attentamente valutare la propria partecipazione nella società sia con riferimento all'individuazione delle finalità istituzionali della partecipazione sia mediante l'accertamento del parametro dell'indispensabilità della partecipazione per il perseguimento dei predetti fini istituzionali.

La relazione al piano operativo, allegata al D.P.G.R. n. 192/2016, si sofferma, infine, sulle partecipazioni già detenute dalle soppresse comunità montane richiamando la deliberazione di Giunta regionale del 3/02/2015 n. 72 con la quale è stata disposta la dismissione delle partecipazioni societarie già detenute dalla Comunità Montana del Gargano, dalla Comunità Montana della Murgia Barese Nord Ovest, dalla Comunità Montana dei Monti Dauni settentrionali e dalla Comunità Montana dei Monti Dauni meridionali.

Al riguardo, l'Ente segnala che il GAL Meridaunia, già partecipato dalla Comunità dei Monti Dauni meridionali, ha formalmente comunicato che, in seguito all'espletamento delle procedure di prelazione, è emersa la volontà di alcuni soci pubblici di acquisire, al valore nominale, la quota detenuta dalla Regione e pertanto sono in corso le formalità per la cessione per un valore complessivo di €. 15.840.00.

La tabella che segue indica, sulla base dei dati trasmessi dall'Ente con la relazione al piano operativo di razionalizzazione, lo stato delle dismissioni e liquidazioni alla data del 31 marzo 2016.

Tabella 14.1 - Ricognizione partecipazioni dirette in liquidazione e dismissione al 31/03/2016

PARTECIPAZIONI DIRETTE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	STATO
Pastis CNRSM SpA	37,41%	Da tempo in liquidazione
Taranto Sviluppo SpA	15,00%	Da tempo in liquidazione
STP Terra d'Otranto	29,19%	In corso procedura decadenza ex art. 1, comma 569 bis, L. n. 147/2013
Patto Terr. POLIS Scrl	2,37%	In corso procedura di dismissione e/o recesso.
Fiera di Galatina e del Salento SpA	17,00%	Sentenza di fallimento tribunale di Lecce n. 3/2016
Partecipazioni già detenute dalle soppresse Comunità Montane e confluite a patrimonio della Regione Puglia		
Società Prospettiva Sub Appennino SCpA	Quota valore nominale €. 1.306,02	In corso procedura di dismissione e/o recesso
Consorzio ASI di Foggia (aderenti: Com. Mont. Gargano e Com. Mont. Monti Dauni Meridionali)	Quota fondo dotazione €. 1.554,00 (per ciascuna delle due Comunità Montane)	In corso procedura di dismissione e/o recesso
GAL Meridaunia Scrl	Quota valore nominale €. 15.480,00	In perfezionamento le procedure di cessione delle quote di partecipazione
GAL Gargano Scrl	Quota valore nominale €. 29.000,00	In corso procedura di dismissione e/o recesso
GAL Murgia Più Scrl	Quota valore nominale €. 6.129,00	In corso procedura di dismissione e/o recesso
Fortore Energia SpA	0,125%	In corso procedura di dismissione e/o recesso
Murgia Sviluppo Scrl	Quota valore nominale €. 574,29	In corso procedura di dismissione e/o recesso

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati inviati dall'Ente con nota n. 1211 dell'1 aprile 2016

Relativamente alle partecipazioni indirette, la relazione di aggiornamento al piano di razionalizzazione illustra che molte delle società partecipate indirettamente sono in fase di liquidazione e per altre sono in corso procedure di cessione o recesso.

Nel corso dell'esercizio 2015, si è registrata la dismissione della partecipazione detenuta da Innovapuglia Spa nella società Emmegiesse Spa e la relativa quota azionaria è stata ceduta, con atto notarile del 30/09/2015, per un importo di €. 137.812,50.

Dall'esame del prospetto che segue elaborato sulla base della relazione pervenuta alla Sezione in data 1/04/2016 prot. n. 1211 e che elenca tutte partecipazioni indirette regionali e la percentuale di partecipazione emerge che, attualmente, l'unica partecipazione indiretta attiva per la Regione Puglia attiene alla società Aseco Spa, interamente posseduta da AQP Spa.

Tabella 14.2 - Ricognizione partecipazioni indirette

PARTECIPAZIONI INDIRETTE	SOCIETA' CHE DETIENE LA PERTECIPAZIONE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	STATO
Consorzio IATIN	InnovaPuglia SpA	16,67%	In liquidazione
Patto Terr. di Bari SpA	InnovaPuglia SpA	3,40%	In liquidazione
Pastis CNRSM SpA	InnovaPuglia SpA	37,18%	In liquidazione
Patto Terr. POLIS	InnovaPuglia SpA	4,98%	In corso procedura di dismissione e/o recesso
Cons. Sviluppo Area Conca Barese	InnovaPuglia SpA	3,50%	In corso procedura di dismissione e/o recesso
PROMEM Sud Est SpA	InnovaPuglia SpA	6,17%	In corso procedura di dismissione e/o recesso
GERSET Srl	InnovaPuglia SpA	0,12%	In corso procedura di dismissione e/o recesso
EMMEGIESSE SpA	InnovaPuglia SpA	13,92%	Partecipazione azionaria (valore nominale €. 61.250,00) ceduta con atto Rep. n. 188114 racc. n. 34313 al valore di €. 137.812,50
Taranto Sviluppo SpA	InnovaPuglia SpA	15,00%	In liquidazione
Pastis CNRSM SpA	InnovaPuglia SpA	2,29%	In liquidazione
ASECO SpA	Acquedotto Pugliese SpA	100,00%	Attiva

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati inviati dall'Ente con nota n. 1211 dell'1 aprile 2016

14.7 Le linee strategiche per la razionalizzazione delle partecipazioni

La relazione al piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia conferma le linee strategiche volte, in primo luogo, all'innalzamento dei livelli di trasparenza, partecipazione attiva e miglioramento del livello di *accountability* e della *governance* interna delle società partecipate.

Al riguardo, è richiamata la realizzazione della piattaforma Corolla che, nel mese di gennaio 2016, è stata presentata agli organismi partecipati regionali e che è destinata ad assicurare l'interscambio di dati e comunicazioni tra la Sezione Controlli dell'Ente e gli enti sottoposti a monitoraggio, vigilanze

a controllo: la raccolta, catalogazione e costante aggiornamento di tutta la documentazione; l'esercizio del monitoraggio finanziario effettuato attraverso format appositamente definiti ed il consolidamento di bilancio.

Le linee strategiche per la razionalizzazione delle partecipazioni risultano, inoltre, indirizzate all'adozione di interventi volti ad esercitare il controllo, sotto il profilo gestionale e statutario, sulle società *in house* per rendere più rispondenti ai criteri fissati dalla legge e dall'evoluzione giurisprudenziale; al rafforzamento della capacità di autofinanziamento e consolidamento del patrimonio societario e per la società Aeroporti di Puglia Spa ricerca di *partner* industriali; al consolidamento e rafforzamento strutturale del potenziale produttivo ed al rafforzamento della struttura regionale dedicata alla supervisione e monitoraggio delle società partecipate.

La relazione dell'Assessore al Bilancio al disegno di legge regionale al bilancio di previsione ed al bilancio pluriennale 2016-2018 conferma tali linee strategiche ed aggiunge che, nel quadro della partecipazione, della trasparenza e dell'innalzamento del livello di coordinamento, è previsto un rafforzamento dei meccanismi operativi con particolare riferimento alle tematiche dell'anticorruzione, della trasparenza, della programmazione del controllo di gestione.

14.8 Le Agenzie regionali

Il piano operativo di razionalizzazione, pervenuto alla Sezione in data 1/04/2016, sofferma la propria attenzione anche sulle Agenzie regionali per le quali trova applicazione anche il nuovo modello organizzativo adottato con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 443 del 31/07/2015.

Infatti, l'art. 10 del citato DPGR n. 443/2015 istituisce il *Management Board* (Consiglio delle Agenzie regionali) avente il compito di supportare il Presidente nelle scelte relative a tematiche di innovazione e cambiamento di interesse strategico regionale, definendo ed attribuendo gli obiettivi strategici alle Agenzie regionali che possono avere durata pluriennale e possono coinvolgere anche più di un'Agenzia.

Il piano operativo di razionalizzazione precisa che le Agenzie regionali saranno, quindi, distinte in "strategiche" ed "operative" e che l'Agenzia regionale sanitaria (ARES), l'Agenzia per la tecnologia e l'innovazione (ARTI) e l'Agenzia regionale del turismo, una volta ristrutturate secondo un modello organizzativo consono, saranno idonee ad assumere il ruolo di Agenzie strategiche, mentre si ravvisa l'esigenza di un lavoro di revisione organizzativa più profondo per l'Agenzia regionale per la mobilità (AREM) e l'Agenzia regionale per le risorse irrigue e forestali (ARIF).

Durante la fase istruttoria, con nota pervenuta alla Sezione in data 26/04/2016 prot. n. 1517, il Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione ha precisato che: *"le Agenzie strategiche rappresentano le realtà organizzative che più di ogni altra saranno chiamate a supportare l'Amministrazione nella costruzione di percorsi di ricerca e di innovazione atti a rendere maggiormente efficace e funzionale l'attività amministrativa della Regione"*.

Il piano di razionalizzazione si propone un percorso di rivisitazione anche per altre Agenzie come l'Agenzia per la casa e l'abitare, l'Agenzia per il diritto allo studio universitario (ADISU) e l'Agenzia regionale per l'ambiente (ARPA) e specifica che, per effetto della L. R. n. 45/2013, i risultati di bilancio per i quali non sussiste vincolo di destinazione sono restituiti al 50% all'Ente Regione per concorrere all'ammortamento del debito regionale.

Dall'esame della nota integrativa al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Puglia si trae conferma che il nuovo programma di governo mira a ridefinire gli ambiti istituzionali di operatività degli organismi strumentali per eliminare le eventuali aree di sovrapposizione, e migliorarne il coordinamento organico, secondo la logica del modello ambidestro, noto anche come modello MAIA[33], che dimensiona in modo nuovo e peculiare il ruolo degli uffici regionali, quello degli organismi strumentali, delle società *in house* e le relative modalità di interazione.

In detto contesto, si afferma che il riordino della struttura burocratico amministrativa delle Agenzie regionali si ispira a principi d'integrazione sistemica, di valorizzazione e sviluppo delle sinergie, di separazione degli ambiti d'intervento, riservando alla tecnostruttura regionale (Dipartimenti, Sezioni, Servizi, e strutture) un ruolo di attuazione del programma di governo secondo competenze definite e processi strutturati ed alle Agenzie regionali un ruolo di ricerca e sperimentazione di soluzioni innovative, funzionali al perseguimento del programma di governo.

Gli obiettivi che la riorganizzazione delle Agenzie regionali intende perseguire includono: 1. la semplificazione e adeguamento dei modelli organizzativi e gestionali per favorire lo svolgimento del nuovo ruolo assegnato, di ricerca e sperimentazione; 2. la razionalizzazione dell'ordinamento procedurale e degli oneri finanziari; 3. l'accorpamento delle funzioni nel più ampio quadro della certezza delle competenze e dell'univocità dell'azione amministrativa; 4. il rafforzamento dei meccanismi operativi di coordinamento per dare impulso e supporto all'azione di governo; 5. la differenziazione delle Agenzie regionali in "strategiche" ed "operative" e la ridefinizione delle competenze rispetto alle tecnostrutture assessorili di riferimento.

---

[33] La presente relazione dedica al nuovo modello organizzativo "Maia" i primi due paragrafi del capitolo inerente l'organizzazione regionale.

Secondo le valutazioni dell'Ente, le Agenzie strategiche saranno oggetto di rafforzamento in ragione del ruolo propulsivo alle medesime richiesto dall'azione di governo; le Agenzie operative saranno, invece, oggetto di accorpamenti e razionalizzazione, tanto al fine di rendere i servizi offerti maggiormente in linea con gli standard operativi di settore e con i fabbisogni dell'utenza verso cui si rivolgono.

14.9 Le procedure di stabilizzazione degli organismi partecipati alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2016

L'art. 2 della Legge regionale 14/11/2014 n. 47 prevede, al dichiarato fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato, l'avvio di procedure di stabilizzazione per l'assunzione a tempo indeterminato, riservate al personale non dirigenziale che abbia maturato, entro la data del 31 dicembre 2015, i requisiti di cui al comma 529 dell'articolo 1 della legge 27/12/2013 n. 147 e che risulti in servizio presso la Regione Puglia alla data di entrata in vigore della legge.

Tale normativa è poi estesa, ai sensi dell'art. 4 della L. R. n. 47/2014 anche alle Agenzie regionali, agli enti, all'Autorità di bacino, alle società *in house* della Regione Puglia ed alla legge regionale 20 maggio 2014, n. 22 costitutiva dell'Agenzia ARCA.

Con deliberazione del 20 gennaio 2015, il Consiglio dei Ministri ha disposto l'impugnazione dinanzi alla Consulta degli articoli 2 e 4 della predetta legge regionale rilevando, in particolare, che la disposizione dell'art. 2 si pone in contrasto con il comma 529 dell'articolo 1 della legge n. 147/2013, in quanto amplia la sfera dei destinatari della norma statale, che prevede che le Regioni possano procedere, con risorse proprie, alla stabilizzazione, a domanda, del personale interessato se, alla data dell'ultima ricognizione effettuata al 31 dicembre 2012, non si trovino in situazioni di eccedenza di personale in rapporto alla dotazione organica sia complessiva, sia relativa alla categoria/qualifica interessata e nel rispetto dell'articolo 35 del D. Lgs. 30/03/2001, n. 165.

Ad avviso del Governo, anche la disposizione dell'art. 4 della L. R. n. 47/2014 è ritenuta contrastare con le medesime disposizioni di cui al citato comma 529, nella considerazione che la legge di stabilità 2014 consente le procedure di stabilizzazione soltanto nei casi espressamente individuati ed il rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari ed è vincolante per le Regioni, al fine di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 37 depositata in data 25/02/2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della L. R. n. 47/2014 e la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della medesima legge.

La Consulta ha, infatti, chiarito che la possibilità di applicare le procedure di stabilizzazione, oltre che al personale regionale, anche a quello delle Agenzie regionali, degli enti, dell'Autorità di bacino e delle società in *house* della Regione Puglia, per come individuati nella disposizione medesima, indiscutibilmente amplia la platea dei fruitori che la disciplina statale di principio ha, invece, esclusivamente riferito all'apparato amministrativo delle Regioni ed al relativo personale ed, inoltre, la semplice differenziazione soggettiva degli enti ai quali si riferisce il personale da stabilizzare è, di per sé, sufficiente a configurare la discrepanza della disposizione impugnata con la previsione statale di principio, evidentemente circoscritta al solo personale dell'ente territoriale.

Pertanto, con nota istruttoria del 2/03/2016, si richiedevano all'Ente le iniziative intraprese o da intraprendersi in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2016 che aveva dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4 della citata L. R. n. 47/2014.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 3/05/2016, prot. n. 1641, il dirigente della Sezione Controlli del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali personale ed organizzazione della Regione Puglia informava che, con nota del 18/04/2016, si era richiesto agli organismi partecipati regionali un aggiornamento in ordine ad eventuali provvedimenti assunti in seguito alla su richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2014 e si era poi provveduto alla raccolta dei riscontri forniti da ciascun ente.

All'esito dei predetti controlli, emergeva che si erano avvalsi di tale disciplina normativa soltanto gli enti Arca (Agenzia regionale per la casa e l'abitare) Sud Salento e Arca Jonica e che il primo stava provvedendo all'annullamento degli atti adottati ed il secondo, in data 14/03/2016, aveva avviato il procedimento amministrativo di risoluzione del rapporto di lavoro per dieci dipendenti di categoria C stabilizzati con provvedimento commissariale n. 187/2014.

Con successiva determinazione n. 29 del 14/04/2016, l'ente Arca Jonica ha dichiarato la nullità sopravvenuta del procedimento di stabilizzazione avviato con il citato provvedimento commissariale n. 187/2014.

Al riguardo, la Sezione prende atto dei provvedimenti adottati e rammenta che, per effetto della intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 4 della L. R. n. 47/2014, ogni eventuale provvedimento di stabilizzazione adottato sulla base di tale norma può generare un'ipotesi di danno all'erario.

14.10 I risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione

Alla chiusura dell'esercizio 2015, gli organismi partecipati dalla Regione Puglia hanno conseguito i risultati di seguito illustrati:

- **Puglia Sviluppo S.p.A.** società interamente partecipata dalla Regione che, chiude l'esercizio 2015 con un risultato positivo di €. 84.508,00 in diminuzione rispetto ai risultato di esercizio del 2014 di €. 148.295,00 e del 2013 pari a €. 324.323,00. Il bilancio della società risulta allegato al disegno di legge al rendiconto 2015.
- **Innovapuglia Spa**, società interamente partecipata dalla Regione che, nell'esercizio 2015, ha conseguito utili per l'importo di €. 83.046,00, in crescita rispetto agli utili conseguiti nell'esercizio 2014 per l'importo di €. 17.300,00, mentre, il risultato dell'esercizio 2013 assommava a €. 108.491,00. Il bilancio della società risulta allegato al disegno di legge al rendiconto 2015.
- **Aeroporti di Puglia Spa** di cui la Regione detiene il 99,41% del capitale. Il risultato dell'esercizio 2014 presenta un utile di €. 1.105.779,00 e conferma il *trend* positivo degli ultimi esercizi rilevato che, nell'esercizio 2013, la società ha conseguito utili per €. 1.025.991,00 e nell'esercizio 2012 per €. 1.015.676,00. La relazione di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto regionale 2015 precisa che l'approvazione del bilancio 2015 della società è prevista nel mese di giugno 2016. In sede di adunanza pubblica conclusiva dell'attività istruttoria, tenutasi in data 30 giugno 2016, il Segretario generale presso la Presidenza della Giunta regionale ha comunicato che, nell'esercizio 2015, la società AdP Spa ha conseguito un utile di €. 1.300.000,00 circa.
- **Acquedotto Pugliese Spa** società interamente partecipata dalla Regione che, nell'esercizio 2014, ha conseguito utili per €. 39.677.622,00 in crescita rispetto al risultato dell'esercizio 2013 pari a €. 36.135.472,00. Anche per tale società, la relazione di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto regionale 2015 precisa che l'approvazione del bilancio 2015 della società è prevista nel mese di giugno 2016. In sede di adunanza pubblica conclusiva dell'attività istruttoria, tenutasi in data 30 giugno 2016, il Segretario generale presso la Presidenza della Giunta regionale ha comunicato che, nell'esercizio 2015, la società AQP Spa nell'esercizio 2015 ha conseguito utili per €. 15.800.000,00 circa e che i fondamentali dell'ente appaiono particolarmente positivi.

- **Puglia Valore Immobiliare Srl,** interamente partecipata dalla Regione, che, nell'esercizio 2014, ha conseguito un risultato di esercizio positivo di €. 4.638.00 mentre nell'esercizio 2012 aveva conseguito utili per €. 301,00 e nell'esercizio 2011 per €. 2.572,00. Dalla relazione al disegno di legge al rendiconto 2015 redatta dall'Assessore al Bilancio emerge che, nel corso del 2015, oltre ad essersi chiuso il primo bando di cartolarizzazione, con esito favorevole (rialzo medio del 7% rispetto ai prezzi a base d'asta) con corrispondente attivazione della prima erogazione, pari a €. 1.591.798,43, a favore della Regione Puglia, è stato pubblicato il bando per la dismissione del secondo lotto di immobili, in seguito al quale sono stati aggiudicati due immobili. Sono state attivate altresì attivate le procedure relative al bando per un terzo lotto di immobili che, chiusosi il 18 aprile 2016, ha prodotto aggiudicazioni provvisorie per un valore di oltre 2,5 milioni di Euro. L'approvazione del bilancio societario avverrà nel mese di giugno e pertanto, allo stato, il risultato di esercizio 2015 non è ancora disponibile.
- **Terme di Santa Cesarea Spa** società partecipata dalla Regione per una quota pari al 50,49% del capitale sociale che, nell'esercizio 2015, ha subito perdite per il notevole importo di €. 1.638.983,00, mentre nell'esercizio 2014 aveva conseguito un risultato positivo di €. 3.619,00 e nel bilancio 2013 aveva evidenziato perdite per l'importo di €. 276.341,00. Il bilancio della società risulta allegato al disegno di legge al rendiconto 2015.
- **STP Terra d'Otranto Spa** società partecipata dalla Regione per una quota pari al 29,17% del capitale sociale che, alla chiusura dell'esercizio 2014, presentava un utile di €. 16.537,00, mentre, per l'approvazione del bilancio 2015, l'assemblea è prevista nel mese di giugno 2016.
- **Teatro Pubblico Pugliese** consorzio di cui la Regione è uno dei 57 soci e detiene una partecipazione pari al 14,82% e che, nell'esercizio 2015 ha ottenuto un utile di €. 648,00, mentre, nel 2014, aveva conseguito un risultato di esercizio di €. 682,00; nell'esercizio 2013, presentava utili per €. 834,00 e, nell'esercizio 2012, per l'importo di €. 454,00. Il bilancio del consorzio risulta allegato al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015.
- **Fondazione Apulia Film Commission** la Regione è socio fondatore e ad essa aderiscono anche altre 32 amministrazioni locali pugliesi. La fondazione, nell'esercizio 2015, ha conseguito un utile di €. 14.639,00, in diminuzione rispetto all'esercizio 2014 ove presentava utili per €. 72.544,00; nell'esercizio 2013, invece, aveva subito perdite per €. 143.523,00. Il bilancio della fondazione è allegato al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015.

Dalla su richiamata relazione assessorile al disegno di legge del rendiconto dell'esercizio 2015, si rileva, inoltre, che sono assoggettate a procedure fallimentari le seguenti società:

1. Fiera di Galatina e del Salento Spa di cui la Regione detiene il 16,96% del capitale sociale e che è stata posta in liquidazione nel 2012 e che è sottoposta a procedura fallimentare per effetto della sentenza del Tribunale di Lecce n. 3/2016;
2. Cittadella della Ricerca Spa, società partecipata dalla Regione per una quota pari al 2,02% del capitale sociale, messa in liquidazione in seguito all'assemblea straordinaria del 14/03/2012 e sottoposta a procedura fallimentare in virtù della sentenza del Tribunale di Brindisi n. 35/2013.

Risulta, invece, tuttora, in stato di liquidazione la società Taranto Sviluppo Spa di cui la Regione detiene una quota di partecipazione pari al 15% del capitale sociale, anch'essa posta in liquidazione nel corso dell'esercizio 2012. Il bilancio 2012 si era chiuso con una perdita di €. 79.064,00 in aumento rispetto alle perdite di €. 46.276,00 dell'esercizio 2011.

14.11 La verifica dei crediti e debiti reciproci

La novella normativa recante la disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011 prescrive, all'art. 11, comma 6, lett. j), che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

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

Tale disposizione, vigente dal 1° gennaio 2015, amplia rispetto alla precedente normativa la platea degli enti tenuti all'adempimento posto che l'art. 6, co. 4 del D. L. n. 95/2012 poneva l'obbligo di redigere una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate soltanto a carico dei Comuni e delle Province, mentre l'art. 11 del D. Lgs. n. 118/2011 trova applicazione nei confronti di tutte le Regioni e di tutti gli enti locali che, in virtù della nuova disciplina in materia di armonizzazione contabile, sono tenuti ad adottare comuni schemi di bilancio

(finanziario ed economico e conto del patrimonio), e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati.

Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, la previsione di una nota informativa che evidenzi per gli enti territoriali le risultanze della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate si innesta nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali.

Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubblica" come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011).

Si rammenta, infatti, che il documento di economia e finanza regionale (DEFR) da redigersi a decorrere dall'esercizio 2016, deve contenere gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate (punto 5.3 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011).

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate.

La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, chiarito che l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori.

Inoltre, l'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi.

In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale deve segnalare tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, co. 6, lett. j, D. Lgs. n. 118/2011).

La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016, ha rassicurato che l'Ente effettua la conciliazione dei rapporti creditori e debitori con i propri organismi partecipati e che sussiste una doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo.

Tuttavia, il Presidente della Regione ha aggiunto che detta procedura è tuttora in fase istruttoria con il coinvolgimento della Sezione Controlli e della Sezione Bilancio e Ragioneria e che laddove dovessero emergere discordanze troverà applicazione la normativa dell'art. 11, comma 6, lett. j) che espressamente prevede che la Regione assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Inoltre, dalla su richiamata relazione si rileva che il sistema informativo regionale consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra la Regione e le sue società partecipate permettendo anche la scomposizione dei rapporti nelle loro componenti elementari (causali dei flussi finanziari, economici e patrimoniali).

14.12 Il bilancio consolidato

L'art. 11 bis del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118 impone alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti locali di redigere il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4.

Il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dai seguenti allegati:

a) la relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa;

b) la relazione del collegio dei revisori dei conti.

Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo, con l'esclusione degli enti del settore sanitario.

Secondo il disposto del comma 4 del citato art. 11 bis, gli enti possono rinviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016, salvo che, nel 2014, abbiano partecipato alla sperimentazione.

La Regione Puglia, ente non in sperimentazione nell'esercizio 2014, si è avvalsa della possibilità di differire all'esercizio 2016 l'adozione del bilancio consolidato con l'art. 1, comma 3, della L. R. 23/12/2014 n. 53 recante il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 ed il bilancio pluriennale 2015-2017.

Il principio contabile allegato n. 4/4 al D. Lgs. n. 118/2011, al paragrafo 3.1, al fine di consentire la predisposizione del bilancio consolidato, dispone che gli enti capogruppo, predispongano due distinti elenchi concernenti: 1) gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese; 2) gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato.

I predetti elenchi, secondo il dettato del citato principio contabile, devono essere oggetto di approvazione da parte della Giunta dell'ente territoriale.

Secondo il principio contabile su richiamato, sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali ed al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo: totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici.

La contestuale sussistenza dei tre parametri indicati dal principio contabile consente, pertanto, l'esclusione dall'area di consolidamento.

Il principio contabile precisa, infine, che in ogni caso, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata.

Questa Sezione, con deliberazione n. 66/PRSP/2016, ha osservato che il predetto principio di irrilevanza sembra elaborato in linea rispetto a quello contenuto nell'art. 27, comma 3 bis, del D. Lgs. 09/04/1991 n. 127 recante l'attuazione delle Direttive n. 78/660/CEE e n. 83/349/CEE in materia societaria, relative ai conti annuali e consolidati ove si aggiunge, però, che l'esonero dall'obbligo di consolidamento è consentito con riferimento ad imprese che, individualmente e nel loro insieme, sono irrilevanti.

Tale precisazione non è, tuttavia, contenuta nella disciplina del bilancio consolidato degli enti territoriali ove l'irrilevanza è espressamente riferita a ciascun bilancio che presenti, per ogni parametro, un'incidenza inferiore al 10% per gli enti locali ed al 5% per le Regioni ed inoltre la stessa possibilità di esclusione non è direttamente disciplinata dal D. Lgs. n. 118/2011 ma, come su rilevato, è contenuta soltanto nell'allegato 4/4.

Il su richiamato principio contabile introduce, in ogni caso, un contemperamento con la finalità di garantire la significatività del bilancio consolidato e prevede che gli enti territoriali possono

considerare non irrilevanti i bilanci delle società che presentano percentuali inferiori a quelle fissate per la soglia di irrilevanza.

E', pertanto, rimessa all'autonoma discrezionalità dell'ente territoriale la possibilità di reputare comunque rilevanti i bilanci di organismi partecipati che presentano un'incidenza percentuale inferiore al 10% o al 5%, ma considerata "significativa" come, ad esempio, potrebbe avvenire nelle ipotesi in cui si ritenga la partecipazione particolarmente strategica per l'ente territoriale capogruppo.

La Sezione ha, pertanto, ritenuto che l'applicazione del principio di irrilevanza se non contemperato da quello di significatività, allo stato comunque rimesso alla discrezionalità degli enti, potrebbe comportare l'effetto distorsivo dell'esclusione dall'area di consolidamento anche delle società in house che, secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria ed amministrativa, nonostante una formale distinta personalità giuridica, si caratterizzano, nella sostanza, in un rapporto di immedesimazione organica con l'amministrazione affidante essendo equiparabili ad un suo organo o ufficio interno privo di sostanziale autonomia decisionale (Consiglio di Stato, sentenza n. 2660/2015).

Prendendo atto delle argomentazioni esposte da questa Sezione, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR, ha rilevato che le prime esperienze di consolidamento hanno dimostrato che, a fronte della previsione normativa (art. 11-bis, D. Lgs. n. 118/2011), nel cui perimetro rientra un gran numero di organismi (aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli enti territoriali), l'applicazione della soglia di rilevanza prevista dal principio contabile applicato potrebbe, di fatto, comportare l'effetto distorsivo dell'esclusione dall'area di consolidamento ed ha concluso che l'applicazione del principio di irrilevanza contemperato da quello di significatività è in grado di correggere l'effetto distorsivo sopra evidenziato, nell'ambito di una valutazione che, allo stato, resta affidata alla discrezionalità degli enti.

La relazione al disegno di legge al rendiconto regionale 2015 precisa che sulla piattaforma di consolidamento Corolla confluiranno i flussi derivanti dai sistemi informativi di contabilità di tutti gli Enti sottoposti a vigilanza e controllo e che, a seguito della definizione del perimetro di consolidamento (che avverrà attraverso l'adozione di un provvedi-mento espresso dell'Amministrazione regionale), il sistema consentirà l'imputazione delle relative scritture e la redazione del consolidato.

Dalla relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni si rileva che, comunque, sono state impartite specifiche direttive alle società in *house* e controllate ed alle agenzie Regionali al fine di adeguare i rispettivi sistemi contabili alle norme recate dal D. Lgs. n. 118/2001 e che, anche

per il tramite della Piattaforma COROLLA, saranno reiterate apposite simulazioni, funzionali alla predisposizione dell'aggregato, alla gestione delle partite intercompany ed alla redazione del bilancio consolidato.

14.13 Le anticipazioni di liquidità in favore di società partecipate

L'art. 45 e seguenti della L. R. 1/08/2014 n. 37, recante l'assestamento e la prima variazione al bilancio di previsione 2013, autorizzano la Regione Puglia, al fine di sostenere piani di intervento per investimenti che rientrano nella corrente strategia d'impresa e che perseguono finalità di pubblico interesse, a concedere temporanee anticipazioni di liquidità a favore delle società controllate Acquedotto Pugliese S.p.A. fino all'importo massimo di euro 200 milioni e Aeroporti di Puglia S.p.A fino all'importo massimo di euro 50 milioni.

La normativa regionale prosegue affermando che tali anticipazioni devono essere concesse nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 19 dell'articolo 6 del D. L. 31/05/2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla L. 30/07/2010, n. 122, devono avvenire a titolo oneroso, avere natura temporanea ed essere rimborsabili entro un arco temporale definito.

Per l'accesso all'anticipazione le società, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, dovevano predisporre apposita richiesta corredata da piani di attività e da piani finanziari asseverati dagli organi di controllo interno e di revisione contabile.

Sulle predette anticipazioni sono dovuti interessi, da corrispondersi con periodicità semestrale, calcolati applicando alle somme anticipate un tasso di interesse definito sommando al tasso debitore convenzionalmente dovuto dalla Regione Puglia al proprio tesoriere in caso di anticipazione di tesoreria, uno *spread* equivalente al parametro medio di mercato (EURIRS, EURIBOR) corrispondente alla durata dell'anticipazione.

L'art. 45 della citata L. R. n. 37/2014 aggiunge che, per quanto non espressamente disciplinato, trovano applicazione le norme di cui agli articoli 2467 e 2497-quinques del codice civile.

L'art. 2467 del codice civile sancisce, al primo comma, il principio della postergazione del socio rispetto ai creditori sociali e prevede che: "il rimborso dei finanziamenti dei soci a favore della società è postergato rispetto alla soddisfazione degli altri creditori e, se avvenuto nell'anno precedente la dichiarazione di fallimento della società, deve essere restituito".

Come già rilevato nella relazione al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014, il legislatore, con la riforma di diritto societario di cui al D. Lgs. 17/01/2003 n. 6, ha inteso

porre un freno a fenomeni di sottocapitalizzazione affrontando la questione dei finanziamenti effettuati dai soci a favore della società che formalmente si presentano come capitale di credito, ma che nella sostanza economica costituiscono parte del capitale.

La regola della postergazione è stata, quindi, introdotta al fine di porre rimedio a situazioni che possono in concreto presentarsi in tutte le società di capitali, ovvero che il prestito del socio a favore della società in precario equilibrio finanziario abbia una finalità sostitutiva del capitale di rischio ed è stata introdotta a tutela dei terzi creditori (Tribunale di Venezia 10 febbraio 2011).

Il secondo comma del su richiamato art. 2467 del codice civile chiarisce che s'intendono finanziamenti dei soci a favore della società quelli, in qualsiasi forma effettuati, che sono concessi in un momento in cui, anche in considerazione del tipo di attività esercitata dalla società, risulta un eccessivo squilibrio dell'indebitamento rispetto al patrimonio netto oppure in una situazione finanziaria della società nella quale sarebbe stato ragionevole un conferimento.

Come chiarito dalla relazione illustrativa al D. Lgs. n. 6/2003, deve adottarsi un criterio di ragionevolezza che tenga conto della situazione della società e che si confronti con i comportamenti che nel mercato sarebbe ragionevole attendersi in modo che siano colpiti soltanto quei finanziamenti erogati in condizioni di anormalità e che, come tali, siano erogati in violazione dei principi di corretto finanziamento.

Si osserva, a titolo esemplificativo, che relativamente al parametro dell'eccessivo squilibrio dell'indebitamento ne è stata individuata la sussistenza nel caso dell'erogazione di finanziamenti destinati al pagamento di spese correnti della società (Tribunale di Venezia, decreto del 14 aprile 2011).

L'art. 48 della L. R. n. 37/2014 precisa che le anticipazioni, in favore delle società partecipate AQP Spa e AdP Spa, rientrano tra le operazioni di reimpiego temporaneo delle somme giacenti presso la tesoreria della Regione Puglia, nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa in materia di contabilità pubblica e patto di stabilità interno.

Si rammenta che le operazioni di gestione attiva della liquidità (c.d. *cash management*) depositata presso il tesoriere devono avvenire nel rispetto di alcune condizioni di ammissibilità, riconducibili al più generale principio di sana gestione finanziaria, tra le quali l'elevato rating sul merito di credito della controparte; la garanzia di un vantaggio economico superiore a quello ricavabile dal deposito presso il proprio tesoriere; il rispetto della normativa sulla tesoreria unica mista; l'estinzione dell'operazione in breve termine (in genere nell'arco massimo di 18 mesi) o la possibilità garantita di pronto disinvestimento anticipato del capitale impiegato per far fronte ai pagamenti ai quali le giacenze di cassa sono destinate anche in relazione all'obbligo di prioritario utilizzo di cui all'art. 7,

comma 5. del D. Lgs. 7/08/1997 n. 279, che include tra le liquidità derivanti da entrate proprie depositate presso il sistema bancario, anche quelle temporaneamente reimpiegate in operazioni finanziarie con esclusione di quelle concernenti accantonamenti per i fondi di previdenza a capitalizzazione per la quiescenza del personale dipendente ed i valori mobiliari provenienti da atti di liberalità di privati destinati a borse di studio (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 40/2009/PAR).

I termini di scadenza per il recupero delle operazioni di finanziamento in esame sono fissati per AQP SpA, al 31 dicembre 2020, dall'art. 46, comma 4, della citata L.R. n. 37/2014 ed al 31 dicembre 2018 dall'art. 47, comma 4, della medesima legge regionale per AdP SpA.

Tali operazioni di finanziamento non sembrerebbero, quindi, destinate ad esaurirsi in un breve arco temporale.

Con le deliberazioni di Giunta regionale n. 2360 del 21/11/2014 e n. 2531 del 1/12/2014 sono stati approvati i piani di interventi ed i relativi schemi di convenzione per i finanziamenti alle società partecipate AQP Spa e AdP Spa.

Con tali deliberazioni, l'Ente, dopo aver espressamente richiamato la giurisprudenza contabile in materia di finanziamento di società partecipate e ribadito che, per la società AQP Spa, la portata degli investimenti definiti dall'Autorità Idrica Pugliese che la società è tenuta a realizzare ai fini del rispetto degli obblighi di concessione riguarda un orizzonte temporale ben più ampio di quello determinato dalla scadenza della concessione fissata al 31/12/2018, ha rilevato la sussistenza dell'attestazione di conformità da parte della società di revisione e dei verbali dei Collegi sindacali che non hanno ravvisato elementi ostativi per l'accesso alle richieste di anticipazione delle citate società avanzate nella misura massima prevista dalla L.R. n. 37/2014.

L'attività di monitoraggio e controllo, descritta nelle citate deliberazioni di Giunta, prevede: 1) il coinvolgimento del collegio sindacale, cui compete la vigilanza ai sensi del Codice civile, e con particolare riferimento all'anticipazione da soci; 2) per quanto riguarda gli aspetti contabili e di bilancio, apposito intervento delle società di revisione incaricate della revisione legale dei conti, cui compete l'emissione di relazioni di revisione tanto a tutela dell'azionariato e dei terzi; 3) periodicità trimestrale con riguardo sia agli aspetti economici, che agli aspetti finanziari, (monitoraggio approfondito e costante), tale da consentire la tempestiva adozione di ogni eventuale provvedimento si rendesse necessario da parte dell'amministrazione pubblica socio, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 2467 del cod. civ.; 4) meccanismi di garanzia tali da assicurare il rimborso delle anticipazioni eventualmente concesse, legando le stesse alla restituzione del valore terminale, secondo modalità stabilite nella citata L.R. n. 37/2014.

Con determinazione dirigenziale del 26/11/2014 n. 22, è stata erogata alla società AQP Spa una prima *tranche* di €. 94.932.195,50 e con determinazione dirigenziale del 16/11/2015 n. 25 è stata erogata una seconda *tranche* di €. 105.067.804.50.

Per la società AdP, invece, è stata effettuata una sola erogazione, disposta con determinazione dirigenziale del 15/12/2014 n. 179, per un ammontare di €. 17.513.746.00.

Entrambe le società hanno provveduto a versare sul conto tesoreria del socio Regione Puglia gli interessi dovuti ed in particolare AQP ha versato €. 299.621.61 e AdP ha versato la somma di €. 54.071,89.

Si rammenta che questa Sezione, con deliberazioni n. 217/PRSP/2014 e n. 242/PRSP/2015, ha ritenuto impropria la definizione di *"temporanee anticipazioni di liquidità"* trattandosi, piuttosto, di finanziamenti erogati da un azionista pubblico che detiene, nel caso di AQP Spa, l'intero capitale o comunque una quota azionaria rilevante pari 99,41% del capitale nel caso di AdP Spa e pertanto ha ribadito che particolari cautele devono essere approntate dal socio pubblico al fine di garantire la compatibilità del predetto principio della postergazione al soddisfacimento di tutti i creditori sociali con i principi di sana e prudente gestione finanziaria posto che la legislazione più recente in materia di autonomie regionali appare chiaramente improntata a finalità di tutela della finanza pubblica e dell'unità economica della Repubblica.

In particolare, si era anche rilevato che la concessione di finanziamenti alle società deve essere rivolta alla realizzazione di un concreto piano d'investimenti dettagliatamente elaborato dalla società ed attentamente valutato dall'azionista pubblico.

Con memorie pervenute in data 30 giugno 2016, a conclusione della fase istruttoria, l'Ente ha precisato che il regime di monitoraggio a cui le società interessate sono soggette risulta particolarmente pervasivo e che le competenti strutture regionali eseguono un continuo monitoraggio, prestando particolare attenzione all'evoluzione del quadro normativo anche al fine di valutare ogni opportuno intervento nella più generale ottica del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia dell'economicità dell'azione amministrativa.

Deve, inoltre, porsi in evidenza che, secondo il punto 5.5 del principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, le concessioni di credito possono essere costituite anche da anticipazioni di liquidità nei confronti dei propri enti ed organismi strumentali e delle proprie società controllate o partecipate da estinguere entro l'anno e non rinnovabili.

Al riguardo, peraltro, lo schema di decreto recante il terzo aggiornamento del D. Lgs. n. 118/2011, approvato dalla commissione Arconet, con verbale del 21/10/2015, prevede la sostituzione della parola "l'anno" con "un anno".

Nel caso di concessioni di liquidità, l'impegno di spesa ed il corrispondente accertamento di entrata (tra le riscossioni di crediti) sono, quindi, imputati al medesimo esercizio.
Secondo il dettato degli articoli 46 e 47 della L. R. n. 37/2014, il termine per il recupero dell'anticipazione concessa dalla Regione alla società AQP Spa è fissato al 31 dicembre 2020 ed il termine per il recupero dell'anticipazione concessa a AdP Spa è fissato al 31 dicembre 2018.
Questa Sezione evidenzia, pertanto, che tali anticipazioni non risultano estinguibili entro l'anno come precisato dal principio contabile su richiamato e devono più appropriatamente inquadrarsi tra le concessioni di finanziamenti e pertanto la Regione deve attentamente valutare la sussistenza di adeguate garanzie finanziarie delle società che facciano presumere una ragionevole possibilità di rimborso.

14.14 Le garanzie della Regione Puglia a favore di organismi partecipati

La Regione Puglia ha prestato garanzia fideiussoria a favore della società Acquedotto Pugliese Spa a fronte di un finanziamento erogato dalla BEI (Banca Europea per gli Investimenti).
Infatti, con la L. R. del 10/12/2012 n. 38, la Regione ha costituito una garanzia fideiussoria a favore della società Acquedotto Pugliese Spa, società interamente partecipata dalla Regione.
La garanzia fideiussoria è stata concessa al fine del corretto e puntuale adempimento di tutte le obbligazioni pecuniarie di Acquedotto pugliese S.p.A. nei confronti della Banca europea degli investimenti in relazione alla contrazione di un mutuo di importo pari a 150 milioni di euro.
Ai sensi dell'art. 2 della citata L. R. n. 38/2012, la garanzia della Regione Puglia è concessa fino all'importo massimo di euro 172,5 milioni calcolato in misura pari al 115% dell'importo in linea capitale.
La Regione, iscrive annualmente in bilancio un apposito "Fondo per la copertura rischi su garanzie", che, per l'anno 2015, è stato quantificato in €. 28.402.688,00 (calcolato in misura del 20% rispetto al totale della somma oggetto della garanzia, al netto delle rate venute a scadenza).
L'erogazione delle somme da parte di BEI è stata già effettuata nell'esercizio 2014, mentre il piano di ammortamento prevede dieci rate (due per anno) cui si somma un interesse calcolato al tasso del 1,344%.
La Sezione osserva che, ai sensi dell'art. 62, comma 6, del D. Lgs. n. 118/2011, concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai

sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la Regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

Il rigoroso orientamento legislativo in materia di garanzie emerge anche dalla lettura della disposizione dell'art. 75 del D. Lgs. n. 118/2011, che, nel disporre l'adeguamento della nozione di indebitamento di cui alla legge n. 350/2003, ha ampliato tale nozione includendovi anche il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

La concessione di garanzie incide, quindi, sulla capacità complessiva di indebitamento degli enti e soggiace necessariamente ai limiti imposti dall'art. 119, ultimo comma, Cost. che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.

Tale normativa così restrittiva in materia di garanzie prestate dagli enti territoriali trova un unico temperamento nella clausola di salvezza contenuta nella parte finale dell'art. 62, comma 6, che esclude dal calcolo del limite quantitativo di indebitamento quelle rate sulle garanzie per le quali la Regione ha provveduto ad accantonare l'intero importo del debito garantito.

Infatti, per effetto dell'accantonamento si consegue, nel rispetto dei principi di veridicità, attendibilità e prudenza, un'idonea copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito per il quale è concessa la garanzia.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG, ha sottolineato che i soggetti destinatari del rilascio di garanzie devono essere individuati con riguardo alla finalità degli investimenti finanziati, che devono rientrare necessariamente fra le tipologie di cui all'art. 3, comma 18, della Legge n. 350/2003, secondo la nozione di investimento per l'ente territoriale che fornisce la garanzia, indipendentemente dal possesso, da parte degli organismi a partecipazione pubblica, dei requisiti dell'*in house providing* oppure dalla loro inclusione nell'elenco ISTAT.

Ed inoltre, con la medesima deliberazione, ha precisato che poiché le garanzie prestate concorrono al limite di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, del D. Lgs. n. 118/2011, la proficuità deve considerarsi caratteristica essenziale dell'investimento, per cui il rilascio di garanzie può essere effettuato in presenza di determinate condizioni, essenzialmente riconducibili all'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che lo effettua.

Ed, infatti, il divieto di rilascio di garanzie a favore di società partecipate non quotate con perdite reiterate per tre esercizi consecutivi (art. 6, comma 19, D. L. n. 78/2010) costituisce una forma di applicazione concreta dei predetti principi, validi per la generalità degli enti territoriali.

14.15 Il controllo regionale sugli organismi partecipati

La relazione del Presidente della Regione Puglia sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016 prot. n. 2051 e che verrà meglio analizzata nel prosieguo della presente relazione, dedica uno specifico approfondimento al controllo regionale sugli organismi partecipati.

Preliminarmente, la relazione illustra che la Regione è dotata di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati e precisamente si tratta del Servizio società partecipate, agenzie regionali ed altri organismi afferente il Servizio Controlli del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione.

All'interno di tale struttura sono impiegate 4 unità e sono stati emessi 6 *report* periodici.

Si rammenta, come peraltro già rilevato da questa Sezione nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione degli esercizi 2013 e 2014, che con l'art. 25 della L. R. 7/08/2013 n. 26, la Regione Puglia si è dotata di un'apposita disciplina in materia di coordinamento, programmazione e controllo delle società partecipate dalla Regione attribuendo alla Giunta regionale i seguenti compiti: a) esercizio di funzioni di indirizzo mediante la formulazione di istruzioni, regolamenti, linee guida ed indicazioni operative; b) individuazione dei criteri per la definizione delle "operazioni rilevanti"; c) monitoraggio sui procedimenti deliberativi di maggior rilievo che interessano gli organi statutari amministrativi e di controllo e la gestione del sistema di deleghe e procure; d) definizione dei requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione, direzione e controllo; e) fissazione di un limite della remunerazione degli organi di amministrazione, direzione e controllo; f) approvazione dei bilanci previsionali entro trenta giorni dalla data della comunicazione da parte del servizio regionale competente; g) adozione sistemi di coordinamento dei processi di budgeting e monitoraggio almeno semestrale della situazione finanziaria ed economica.

Le predetta attività sono esercitate dal competente Servizio regionale, che nello specifico provvede a: ricevere l'informativa sulle operazioni rilevanti ivi inclusi la gestione del sistema di deleghe e procure ed i contenziosi di particolare rilievo; ricevere l'eventuale informativa fornita dagli organi di controllo interni ed esterni in merito a rilievi di particolare criticità connessi all'esercizio delle attività di controllo; vigilare sulle attività di verifica in materia di requisiti di onorabilità e professionalità per gli organi di amministrazione, direzione e controllo; vigilare sul rispetto dei limiti in materia di remunerazioni degli organi di amministrazione, direzione e controllo; ricevere e valutare i piani industriali triennali e i bilanci previsionali annuali (economico, patrimoniale e finanziario) entro il 31 ottobre di ciascun anno e, comunque, entro il tempo utile per l'approvazione del bilancio regionale; riferire alla Giunta regionale, con cadenza almeno semestrale e, comunque, ogni volta che

le circostanze lo richiedano, in ordine alle operazioni ed alle informative previste dalla normativa regionale.

Inoltre, gli organismi di revisione e certificazione contabile hanno l'obbligo di trasmettere alla Giunta regionale ed alla Presidenza del Consiglio regionale, nel termine perentorio di cinque giorni dalla data di adozione, i propri verbali, pareri e conclusioni, comunque denominati, che contengano rilievi sulla gestione contabile o formulino osservazioni sulla regolarità dell'attività con riferimento a norme di legge e principi di buona amministrazione.

Secondo le valutazioni espresse dal Presidente della Regione, nella su richiamata relazione, il controllo svolto sugli organismi partecipati regionali, in relazione ai momenti di intervento (preventivo, concomitante, successivo) ed alle materie oggetto di intervento (partecipazione ad assemblee, rinnovo cariche sociali, approvazione bilanci e più in generale esercizio dei diritti di socio) può assumere una diversa connotazione: controllo collaborativo a richiesta, di tipo istruttorio, propedeutico all'assunzione di decisioni da parte degli organi di governo o ispettivo, su istanza della Giunta regionale ad esempio nei casi di azioni di responsabilità.

Il Presidente della Regione ha, inoltre, illustrato che la Sezione Controlli, al fine di rendere a sistema i flussi informativi e l'interazione con il vasto panorama di organismi, si avvale della piattaforma COROLLA che, oltre, al costante aggiornamento dei dati e delle informazioni relative a società ed enti, consente il monitoraggio finanziario ed è funzionale al processo di armonizzazione e consolidamento di bilancio ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011.

Infatti, la piattaforma COROLLA si articola in appositi moduli gestionali e relazionali, per l'armonizzazione del sistema e delle metodologie attraverso cui dati e informazioni vengono conferiti da/verso società partecipate, agenzie ed altri enti e organismi, e da/verso altri servizi regionali al fine di perseguire i seguenti risultati: implementazione di standard applicativi ed armonizzazione dei dati provenienti dai sistemi contabili dei suddetti Enti; tanto, anche in vista dell'imminente applicazione della normativa in materia di armonizzazione e consolidamento dei bilanci; individuazione di indicatori per il governo degli enti e dei fattori che ne influenzano l'andamento; semplificazione dei processi di monitoraggio, comunicazione, trasparenza e pubblicità, nel quadro delle vigenti disposizioni normative nazionali e regionali; semplificazione e potenziamento dei rapporti e dell'interazione tra le diverse strutture regionali competenti e tra le stesse e gli Enti sottoposti a vigilanza e controllo da parte della Giunta Regionale; ritorno informativo agli Enti e più agevole dialogo tra i livelli amministrativi regionali attraverso la disponibilità di indicatori comuni.

Con la deliberazione di Giunta regionale del 5/05/2014 n. 812, sono state approvate, ai sensi dell'art. 25 della L. R. n. 26/2013, le linee di indirizzo per l'esercizio delle azioni di coordinamento,

programmazione e controllo da parte della Regione Puglia delle società controllate e delle società *in house*.

Le linee di indirizzo dettano disposizioni vincolanti per le società partecipate in materia di: armonizzazione contabile ex D. Lgs. n. 118/2011; organi societari, loro composizione numerica e qualitativa, e limiti ai relativi compensi; adozione di modelli di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001; applicazione delle norme in materia di appalti; obbligo di applicazione della normativa in materia di trasparenza e anticorruzione; obbligo di effettuare tutte le comunicazioni di cui all'art. 25 della L. R. n. 26/2013 (norme in materia di controlli).

La relazione del Presidente della Regione specifica, infine, che sono stati approvati cinque *budget* delle società partecipate e degli enti strumentali controllati dalla Regione.

14.16 Gli ambiti territoriali ottimali

L'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali ottimali è illustrata nella relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016 prot. n. 2051.

La relazione, preliminarmente, evidenzia che, con la L. R. del 20/08/2012 n. 24 recante il rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali, sono stati organizzati ed erogati all'interno di ambiti territoriali ottimali i servizi di raccolta e smaltimento rifiuti ed i servizi di trasporto pubblico locale.

In particolare, i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto sono stati organizzati in 38 bacini di affidamento sub-provinciali, definiti Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO) la cui perimetrazione è stata approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 2147 del 23/10/2012.

Attualmente, la Regione Puglia, come evidenziato nella su richiamata relazione, nell'esercizio dei propri poteri di controllo sugli enti locali, ha attivato le procedure sostitutive previste dall'art. 14, comma 2, della L. R. n. 24/2012 ed ha nominato 18 commissari ad acta, in considerazione dell'inadempimento di alcuni Ambiti di Raccolta Ottimali che non avevano avviato la pianificazione del servizio di raccolta a livello d'ambito.

Pertanto, con le deliberazioni di Giunta regionale n. 1169/2014, n. 2725/2014 e n. 800/2015, ha commissariato 18 ARO su 38.

Le funzioni di organizzazione del servizio in ciascun ATO sono state affidate ad un Organo di Governo d'ambito composto dai Sindaci dei comuni dell'ATO o loro delegati e costituito per effetto di una convenzione intercomunale.

Infatti, l'art. 15 della citata L. R. n. 24/2012 prevede che ciascun Organo di governo esercita, nel settore del ciclo integrato dei rifiuti, le seguenti funzioni: a) organizzazione dei servizi di gestione degli impianti di recupero, riciclaggio e smaltimento di tutti i rifiuti urbani e assimilati; b) disciplina dei flussi di rifiuti da avviare a recupero e riciclaggio, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza sulla base di ambiti territoriali di dimensione prioritariamente provinciale e nel rispetto delle indicazioni del Piano regionale; c) disciplina dei flussi di rifiuti da avviare a smaltimento, secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza sulla base di ambiti territoriali di dimensione provinciale e nel rispetto del Piano regionale.

Con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 114 del 29/02/2016 modificato dal Decreto n. 119 del 3/03/2016 ed inerente l'organizzazione della struttura commissariale gestione ciclo rifiuti, è stato disposto il commissariamento degli organi di governo d'ambito delle sei Province pugliese e sono stati nominati il commissario nella persona del Presidente della Regione ed i sub-commissari.

Il Presidente della Regione informa, inoltre, che è in corso un aggiornamento della normativa dettata dalla L. R. n. 24/2012.

15 LA GESTIONE DEL PERSONALE

15.1 Organico del personale

Il competente Dipartimento Risorse finanziarie e strumentali personale e organizzazione - Sezione Personale e organizzazione, con nota pervenuta alla Sezione in data 3/05/2016 prot. n. 7750, ha fornito elementi conoscitivi relativi alla consistenza del personale dipendente alla chiusura dell'esercizio 2015 che risulta pari a 2.529 unità così suddivise: n. 2.377 unità di personale di comparto a tempo in determinato; n. 128 unità di personale dirigenziale a tempo indeterminato e n. 10 Direttori generali di cui 5 Direttori di Dipartimento a fronte dei 7 Direttori di Area del precedente esercizio di cui uno ricopriva *ad interim* l'incarico di Segretario generale della Giunta Regionale cessati nel 2015, per termine contrattuale. Tra i 10 Direttori generali sono compresi, oltre ai su indicati 5 Direttori di Dipartimento, il Capo di Gabinetto, 3 Segretari Generali (Giunta regionale, Consiglio regionale e Presidenza della Giunta regionale) ed un avvocato coordinatore.

Nel computo del personale si annoverano anche 5 dirigenti a tempo determinato e 9 unità con contratto dei giornalisti.

Nell'esercizio 2015, sono cessati dal servizio n. 7 Direttori di Area, per termine contratto; il segretario Generale del Consiglio regionale per dimissioni volontarie; un dirigente fuori dotazione organica, per dimissioni volontarie; un dirigente a tempo determinato per termine contratto; un dirigente a tempo indeterminato per passaggio ad altro incarico (Segretario generale della Giunta Regionale); n. 6 dirigenti a tempo indeterminato, per cessazione rapporto di lavoro (di cui un dirigente per mobilità per interscambio) n. 112 unità di personale di comparto a tempo indeterminato, per cessazione rapporto di lavoro.

Durante la fase istruttoria, l'Ente ha, inoltre, comunicato che, nel corso dell'esercizio 2015, sono state effettuate le seguenti assunzioni: n. 1 Capo di Gabinetto; n. 5 Direttori di Dipartimento; n. 3 Segretari generali; n. 1 avvocato coordinatore; n. 1 dirigente a tempo indeterminato (mobilità per interscambio); n. 1 dirigente a tempo indeterminato (rientro da aspettativa); n. 2 unità di personale di comparto a tempo indeterminato, acquisiti per effetto di procedure di mobilità, ai sensi dell'art.30 del D. Lgs. n.165/2011 tra amministrazioni soggette a vincoli diretti e specifici in materia di assunzioni; n. 1 unità di personale di comparto a tempo indeterminato, acquisita ai sensi dell'art. 4, comma 2, del D. L. n. 78/2015 ove si prevede per il personale delle Province che, alla data di entrata in vigore del citato decreto, si trovava in posizione di comando o distacco o altri istituti comunque

denominati presso altra pubblica amministrazione, la possibilità di trasferimento, previo consenso dell'interessato, presso l'amministrazione dove presta servizio, a condizione che ci sia capienza nella dotazione organica e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque ove risulti garantita la sostenibilità finanziaria a regime della relativa spesa.

Con successiva nota, pervenuta in data 27/05/2016 prot. n. 1901, la Sezione Personale e organizzazione ha evidenziato che il personale di altre amministrazioni in posizione di comando presso la Regione Puglia, alla chiusura dell'esercizio 2015, era pari a 10 unità, mentre il personale regionale in posizione di distacco o comando presso altre amministrazione risultava pari a 238 unità.

15.2 Il vigente quadro normativo in materia di spesa del personale

L'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296 prevede che, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri concernenti i rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari d'intervento: razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; e contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

L'art. 16 del D. L. 24/06/2016 n. 113 ha disposto l'abrogazione della lett. a) del citato comma 557 che includeva, tra gli ambiti prioritari di intervento, la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile.

Il successivo comma 557 *bis* precisa che, ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del Tuel, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

L'art. 1, comma 557 *ter*, della Legge n. 296/2006, prevede, in caso di mancato rispetto del comma 557, la sanzione del divieto di assunzione, analogamente a quanto previsto per il mancato rispetto del patto di stabilità interno.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 27/2014, ha ribadito che i su richiamati commi 557 e 557 *ter* dell'art. 1 della legge n. 296/2006 costituiscono principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» e, con la sentenza n. 108/2011, ha osservato che trattasi di norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica e che costituiscono princìpi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Infatti, ritiene la Corte, che: "*la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale*".

Tali principi sono stati recentemente ribaditi dal Giudice delle Leggi, con sentenza n. 143 depositata il 16/06/2016, in seguito al ricorso di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Puglia con riferimento all'art. 1, comma 420, della L. n. 190/2014 che prevede divieti di spesa a carico delle Province delle Regioni a statuto ordinario.

L'art. 3, comma 5 *bis*, del citato D. L. n. 90/2014 ha introdotto successivamente ai commi 557 *bis* e 557 *ter* della legge n. 296/2006 il comma 557 *quater* ai sensi del quale, ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014, gli Enti devono assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

In conformità all'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, si ribadisce che, per la verifica del limite della spesa di personale è necessario far riferimento al dato degli impegni (SSRR, deliberazione n. 27/CONTR/2011).

La Sezione delle Autonomie, con la recente deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, ha chiarito, sulla base del tenore letterale delle norme, che il su richiamato comma 557 *quater* dell'art. 1 della L. n. 296/2006 deve riferirsi "*esclusivamente*" all'obbligo di riduzione della spesa del personale previsto dal primo periodo del comma 557 e costituisce la base normativa che consente, a decorrere dall'esercizio 2014, di procedere alla predetta riduzione di spesa.

Secondo tale orientamento, la norma del comma 557 *quater* ancora l'obbligo di riduzione della spesa del personale ad un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa

del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5-*bis*, del D. L. n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013.

Infatti, già con la precedente deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, la Sezione delle Autonomie aveva evidenziato che: "*a seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento*".

Con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 3/10/2014, è stato, inoltre, cristallizzato il principio secondo cui dal computo della spesa di personale, ai fini della verifica del limite fissato dal comma 557, vanno esclusi soltanto gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia totalmente finanziato a valere sui fondi dell'Unione europea o di natura privata.

Rilevato, inoltre, che, con la predetta deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che il comma 557 *quater* dell'art. 1 della L. n. 296/2006 deve riferirsi "*esclusivamente*" all'obbligo di riduzione della spesa del personale deve conseguentemente reputarsi, ad avviso di questa Sezione, che anche il regime sanzionatorio, previsto dall'art. 1, comma 557 *ter*, possa trovare concreta applicazione "esclusivamente" nel caso del mancato raggiungimento della riduzione della spesa di personale sulla base del valore medio del triennio 2011/2013.

Infatti, le disposizioni contenute nelle lettere b) e c) del più volte richiamato comma 557, allo stato, comunque, tuttora vigenti si pongono, invece, su un differente piano poiché costituiscono, secondo la definizione legislativa, "*ambiti prioritari di intervento*".

Tali ambiti prioritari di intervento risultano, poi, dal legislatore in concreto declinati in apposite ed ulteriori norme applicative: si pensi, infatti, per la lettera b), in materia di riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico, al comma 211 dell'art. 1 della L. n. 208/2015 [34] e per la lettera c), afferente il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, all'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015 ed antecedentemente all'art. 9, comma 2 *bis*, del citato D. L. n. 78/2010.

[34] Tale disposizione è meglio analizzata, nel paragrafo afferente le procedure concorsuali, di stabilizzazione e la rideterminazione della dotazione organica, del presente capitolo.

Appare, quindi, evidente, tenendo conto dell'interpretazione letterale della normativa, che tutte le azioni per garantire il contenimento della spesa del personale, delineate dagli ambiti prioritari di intervento, rientrano nell'autonoma discrezionalità degli enti territoriali che dovranno attuarle valutando tutte le componenti rientranti nella voce "costo del personale" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

Deve aggiungersi che la legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) dedica, all'art. 1, comma 762, un'apposita norma alla materia del contenimento delle spese del personale precisando che: "*le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734*".

Dalla precisazione introdotta, con la su enunciata normativa, si rileva che, nonostante la cessazione della disciplina previgente in materia di patto di stabilità interno, sono confermate le norme finalizzate al contenimento della spesa del personale da riferire, nell'esercizio 2016, ai nuovi obiettivi di finanza pubblica applicabili a tutti gli enti assoggettati ai nuovi saldi (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e di Bolzano), ai sensi dell'art. 9, comma 1, della Legge n. 243/2012.

Tali profili sono sottolineati anche nella circolare del Dipartimento della Ragioneria dello Stato n. 5/2016 concernente, come noto, le nuove regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli enti territoriali.

La circostanza che, in sede di legge di stabilità 2016, il legislatore abbia ritenuto di confermare "*le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale*" senza introdurre alcuna esplicita esclusione o eccezione non può che avvalorare la tesi della piena cogenza della normativa contenuta nel comma 557 (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

Le analizzate disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale, come confermate dalla legge di stabilità 2016, devono, poi, trovare necessaria integrazione con la normativa in materia di armonizzazione contabile dettata dal D. Lgs. n. 118/2011 che, al punto 5.2, dell'allegato n. 4/2, precisa, in materia di corretta imputazione degli impegni per la spesa di personale, che devono essere assunti nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio, per l'intero importo risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale, anche se trattasi di personale comandato o comunque utilizzato da altra amministrazione pubblica, ancorché direttamente pagato da quest'ultima; in questi casi sarà rilevato in entrata il relativo rimborso nelle entrate di bilancio.

Il quadro normativo vigente in materia di spesa del personale si completa, inoltre, con le disposizioni in materia di *turn over* del personale introdotte dall'art. 3, comma 5, del D. L. 24/06/2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla L. 11/08/2014 n. 114 che dispone, tra l'altro, che, negli anni 2014 e 2015 le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della L. n. 296/2006. Inoltre, a decorrere dall'anno 2014, è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

Il Giudice delle Leggi, con sentenza n. 218/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali afferenti il su richiamato art. 3, comma 5, del D. L. n. 90/2014, ha affermato che "*fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale*" e che tali disposizioni "*perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale* (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007).

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG, ha sostenuto che la norma in esame introduce un correttivo "a regime" della regola generale sulla formazione del *budget*, prevedendo che il calcolo delle facoltà assunzionali a disposizione degli enti territoriali debba essere effettuato ricomprendendo anche i residui ancora disponibili delle quote percentuali inutilizzate provenienti dagli esercizi precedenti, nel limite temporale dell'ultimo triennio e pertanto i conseguenti principi di diritto hanno statuito che il riferimento "al triennio precedente" dell'art. 3, comma 5, del D. L. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni e con riguardo alle cessazioni di personale verificatesi in corso d'anno, il *budget* assunzionale di cui all'art. 3, comma 5-quater, del citato D. L. n. 90/2014 va calcolato imputando la spesa "a regime" per l'intera annualità.

E' stato, pertanto, evidenziato che sono consentite le assunzioni di personale a tempo indeterminato a valere sui *budget* degli anni precedenti al 2015 utilizzando la capacità assunzionale 2014 derivante dai "resti" relativi al triennio precedente 2011-2013 e sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e del disposto dell'art. 3, comma 3, del citato D. L. n. 90/2014 in materia di programmazione

finanziaria, contabile e fabbisogno di personale (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG).

In tal senso si è espressa anche la circolare del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015 che, nelle more del completamento delle procedure di cui ai commi 424 e 425 della L. n. 190/2014, ribadisce il divieto di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a valere sui budget 2015 e 2016.

Allo stato attuale, la normativa di cui all'art. 3, comma 5, del D. L. n. 90/2014 deve reputarsi sostituita dall'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 che prevede che le amministrazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. Al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5.

Inoltre, la legge di stabilità 2016 dispone la disapplicazione del comma 5-quater del citato art. 3 del D. L. n. 90/2014 che consentiva, agli enti la cui incidenza di spesa del personale sulla spesa corrente era pari o inferiore al 25%, di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015 è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018.

15.3 L'osservanza della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale

La spesa del personale impegnata dalla Regione Puglia, nell'esercizio 2015, all'esito dell'attività istruttoria svolta, risulta ammontare all'importo di €. 148.666.891,80.

Il rapporto di incidenza tra spesa del personale e spesa corrente, al netto della spesa sanitaria, risulta pari al 9,69%, mentre, nell'esercizio 2014, era stata registrata un'incidenza percentuale dell'11,74%.

Al riguardo, va rilevato che, per l'esercizio 2015, risulta comunque osservato il disposto dell'art. 1, comma 557, lett. a) della L. n. 296/2006, all'epoca vigente ed attualmente abrogato dall'art. 16 del recente D. L. n. 113/2016 e che prevedeva, tra gli ambiti prioritari d'intervento in materia di spesa

del personale, la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti.

RAPPORTO DI INCIDENZA ANNO 2015				
IMPEGNI ANNO 2015				
SPESA CORRENTE	SPESA SANITARIA	DIFFERENZA	SPESA DI PERSONALE	RAPPORTO DI INCIDENZA
9.154.945.817,49	7.714.020.250,42	1.440.925.567,07	148.666.891,80	9,69

Inoltre, come rilevato nell'esame del quadro normativo in materia di spesa del personale, l'art. 1, comma 557 *quater*, della L. n. 296/2006 prevede che, a decorrere dall'anno 2014, gli Enti devono assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Il parametro individuato dal comma 557-*quater* deve, quindi, intendersi in senso statico, con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

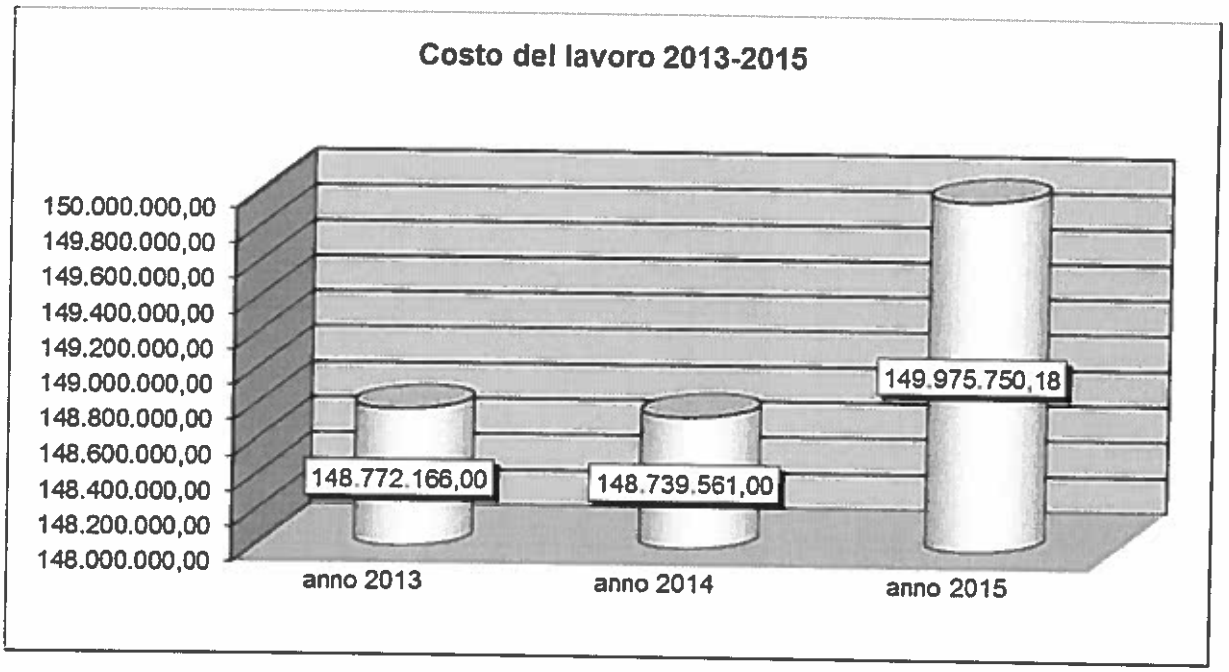
La Sezione evidenzia che la Regione Puglia ha osservato la su richiamata disciplina vincolistica in materia di spesa del personale poiché la spesa del personale impegnata nell'esercizio 2015, pari a €. 148.666.891,80, risulta inferiore al valore medio registrato nel triennio 2011/2013 per l'importo di €. 156.533.181,00.

La tabella successiva, pervenuta alla Sezione in data 6/06/2016 prot. n. 2013, riporta, in via dettagliata, le voci che compongono l'importo complessivo della spesa del personale nell'esercizio 2015 ed il calcolo del rispetto dei limiti di spesa con riferimento al predetto valore medio del triennio 2011-2013.

Quantificazione della Spesa di Personale - Impegni da rendiconto				
Spese	**2011**	**2012**	**2013**	**2015**
Retribuzioni - Retribuzioni per personale a t.d. - Assegni per nucleo familiare	81.942.601,55	76.340.269,42	75.286.158,87	75.878.260,19
Compensi accessori e indennità varie	31.589.593,14	31.208.062,22	32.256.501,87	29.935.926,81
Contributi a carico dell'Amm.ne su competenze fisse ed accessorie	41.875.054,00	51.075.029,88	36.507.798,17	30.964.351,94
IRAP				8.345.977,59
Rimborsi alle Amm.ni per personale comandato	482.049,23	700.000,00	700.000,00	578.605,33
Altre somme rimborsate alle Amm.ni	289.243,29	607.174,22	431.361,05	680.075,16
Rimborsi ricevuti dalle Amm.ni per personale comandato	-427.992,24	-205.328,11	-345.734,21	-105.255,63
Altri rimborsi ricevuti dalle Amm.ni	-	-	-	-
Cofinanziamenti ricevuti dalla U.E. e/o privati	-	-	-	-
Erogazione buoni pasto	3.090.000,00	2.571.866,00	3.200.000,00	2.294.950,41
Equo indennizzo al personale	3.116,12	17.845,81	3.361,96	0,00
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa	141.510,00	260.000,00	-	94.000,00
Totale Spesa di Personale	**158.985.175,09**	**162.574.919**	**148.039.447,71**	**148.666.891,80**
Spesa di personale media triennio 2011/2013 (ex art. 3 co. 5-bis del D.L. n. 90/2014)	**156.533.181**			

15.4 Il costo del lavoro nell'esercizio 2015

Il grafico che segue, elaborato dalla Sezione sulla base dei dati forniti durante la fase istruttoria dal Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione della Regione Puglia e rinvenibili nella relazione di accompagnamento al disegno di legge del rendiconto 2015 pone a raffronto il costo complessivo del lavoro nel triennio 2013-2015 ed evidenzia, nell'esercizio 2015, un incremento del costo del lavoro rispetto agli esercizi antecedenti determinando un'inversione di tendenza rispetto al *trend* in costante diminuzione rilevato da questa Sezione sin dall'esercizio 2011.



Il prospetto successivo, riportato nella relazione di accompagnamento al disegno di legge del rendiconto 2015, illustra, invece, sulla base della certificazione del conto annuale, l'andamento della spesa del personale e del costo complessivo del lavoro negli esercizi dal 2010 al 2015.

QUANTIFICAZIONE DEL COSTO DEL LAVORO E DELLE SPESE DI PERSONALE
(Fonte: dati di pre-certificazione Conto Annuale 2015) - ANNI 2010/2015

Anni	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa di personale	163.644.508	155.229.163	141.171.090	141.078.502	142.557.640	141.504.305
Costo del lavoro	176.615.593	167.732.647	151.549.447	148.772.166	148.739.561	149.975.750,18

Si osserva che la quantificazione della spesa del personale, ai fini della certificazione del conto annuale da trasmettere al Dipartimento della Ragioneria dello Stato, tiene conto dei dati di cassa e non degli impegni di spesa risultanti dal rendiconto come, invece, richiesto per la verifica dell'osservanza dei vincoli in materia di spesa del personale.

Inoltre, il Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione della Regione, con nota pervenuta alla Sezione in data 26/04/2016 prot. n. 1517, ha comunicato che il trattamento

economico in godimento per i Direttori di Dipartimento è fissato nell'importo di €. 120.000,00 annuo lordo ed in €. 30.000,00 massimo a titolo di retribuzione di risultato.

Tale trattamento economico corrisponde al medesimo trattamento fissato per i Direttori di Area previsti nel precedente modello organizzativo regionale Gaia e non ha subito variazioni nel triennio 2013-2015.

Si rileva, infine, che l'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31/05/2010, n. 78 convertito dalla L. 30/07/2010 n. 122, come modificato dall'art. 1, comma 456, della L. 27/12/2013 n. 147, prevede che: "a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

Pertanto, con nota istruttoria del 12/05/2016 prot. n. 1789, si richiedevano all'Ente chiarimenti in merito all'osservanza della disciplina normativa in materia di contenimento delle risorse per contrattazione integrativa.

Con nota di risposta, pervenuta in data 8/06/2016 prot. n. 2048, la Sezione personale ed organizzazione della Regione ha specificato che: *"allo stato, è in corso di svolgimento una ricognizione amministrativo-contabile riguardante la rideterminazione degli stessi. Precedentemente all'attivazione di tale procedura, la quantificazione dei fondi ha tenuto conto dell'applicazione delle suddette disposizioni"*.

15.5 Gli incarichi di consulenza e collaborazione

L'art. 1, comma 173, della L. 23/12/2005 n. 266 prevede che gli atti di spesa relativi ad incarichi di consulenza ed a spese di pubblicità e rappresentanza, se di importo superiore a cinquemila euro, devono essere trasmessi alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 4 del 17/02/2006, ha fornito le linee guida per l'attuazione del citato comma 173 precisando che l'obbligo di trasmissione si applica anche nei confronti delle Regioni e che la trasmissione riguarda i provvedimenti di impegno mentre "gli

atti di spesa", secondo la definizione del testo legislativo, vanno trasmessi soltanto se adottati in assenza di un preventivo impegno.

L'art. 15 del D. Lgs. 14/03/2013 n. 33 prevede espressamente che le pubbliche amministrazioni pubblicano ed aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza: a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il *curriculum vitae*; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Tale pubblicazione assume particolare rilevanza posto che costituisce una condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

In caso di omessa pubblicazione, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del D. Lgs. 2/07/2010 n. 104.

Con note, pervenute alla Sezione in data 7/08/2015 prot. n. 2738 ed in data 12/08/2015 prot. n. 2766, sono state trasmesse le determinazioni del Capo di Gabinetto del Presidente della Regione con cui sono stati conferiti tre incarichi di consiglieri del Presidente per l'attuazione del programma di governo aventi durata coincidente con il mandato del Presidente e per un ammontare annuo di €. 65.000,00, al netto degli oneri previdenziali ed assistenziali posti *ex lege* a carico della Regione.

Non risultano pervenuti alla Sezione, nel corso del 2015, ulteriori atti di conferimento di incarichi per consulenze o studi o ricerche.

Dall'esame del sito *web* istituzionale dell'Ente si rilevava, invece, il conferimento, nel corso dell'esercizio 2015, di 70 incarichi di consulenza di cui 55 superiori all'importo di cinquemila euro.

Tra i 15 incarichi di importo pari o inferiore a €. 5.000.00 vi sono anche 4 incarichi conferiti a titolo gratuito.

L'ammontare complessivo di tutti gli incarichi di consulenza rilevati esclusivamente sulla base dell'esame dal sito istituzionale dell'Ente è di €. 1.388.091,28.

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, l'elenco degli incarichi di consulenza, di importo superiore a €. 5.000,00, conferiti dalla Regione Puglia nell'esercizio 2015 che, secondo le risultanze rinvenibili nel sito *web* istituzionale dell'Ente, assommano all'importo complessivo di €. 1.351.253,28.

Tabella 15.1 - Incarichi di consulenza dell'esercizio 2015 di importo superiore a 5.000 euro rilevati dalla Sezione nel sito web istituzionale della Regione Puglia

NUMERO PROGRESSIVO	IMPUTATO SU	CORRISPETTIVO PREVISTO
1	Bilancio Regionale	36.800,77
2	Realizzato fondi POR	20.000,00
3	Realizzato fondi POR	14.000,00
4	Bilancio Regionale	20.000,00
5	Realizzato fondi POR	33.600,00
6	Realizzato fondi POR	5.166,00
7	Realizzato fondi POR	20.000,00
8	Realizzato fondi POR	10.500,00
9	Realizzato fondi POR	34.650,00
10	Realizzato fondi POR	36.000,00
11	Realizzato fondi POR	29.400,00
12	Realizzato fondi POR	33.600,00
13	Bilancio Regionale	29.400,00
14	Bilancio Regionale	20.000,00
15	Bilancio Regionale	36.800,77
16	Realizzato fondi POR	20.000,00
17	Realizzato fondi POR	29.400,00
18	Realizzato fondi POR	15.334,20
19	Realizzato fondi POR	32.400,00
20	Bilancio Regionale	20.000,00
21	Realizzato fondi POR	29.400,00
22	Realizzato fondi POR	33.600,00
23	Bilancio Regionale	36.800,77
24	Realizzato fondi POR	29.400,00
25	Realizzato fondi POR	20.000,00
26	Realizzato fondi POR	20.000,00
27	Realizzato fondi POR	20.000,00
28	Realizzato fondi POR	10.500,00
29	Realizzato fondi POR	10.500,00
30	Realizzato fondi POR	20.000,00
31	Realizzato fondi POR	29.400,00
32	Bilancio Regionale	36.000,00
33	Realizzato fondi POR	20.000,00
34	Realizzato fondi POR	20.000,00
35	Realizzato fondi POR	10.500,00
36	Realizzato fondi POR	33.600,00
37	Realizzato fondi POR	50.400,00

38	Realizzato fondi POR	10.500,00
39	Realizzato fondi POR	32.400,00
40	Realizzato fondi POR	20.000,00
41	Realizzato fondi POR	10.500,00
42	Realizzato fondi POR	10.500,00
43	Realizzato fondi POR	33.600,00
44	Realizzato fondi POR	29.400,00
45	Realizzato fondi POR	20.000,00
46	Realizzato fondi POR	33.600,00
47	Bilancio Regionale	20.000,00
48	Bilancio Regionale	20.000,00
49	Bilancio Regionale	20.000,00
50	Bilancio Regionale	36.800,77
51	Realizzato fondi POR	29.400,00
52	Realizzato fondi POR	20.000,00
53	Realizzato fondi POR	18.000,00
54	Bilancio Regionale	30.000,00
55	Realizzato fondi POR	29.400,00
TOTALE		**1.351.253,28**

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati rilevati dal sito istituzionale della Regione Puglia
(Valori al centesimo di euro)

Tuttavia, con nota pervenuta in data 30/06/2016 prot. n. 2252, l'Ente ha precisato che, nel sito istituzionale, sono stati inseriti, nella medesima pagina, sia gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, che le prestazioni occasionali e gli incarichi di consulenza e che, pertanto, al netto degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, le prestazioni occasionali e gli incarichi di consulenza di importo superiore a cinquemila euro risultano 14 ed ammontano a €. 284.000,00, mentre i pagamenti ammontano a €. 150.440.00.

Questa Sezione osserva che i dati afferenti gli incarichi di consulenza, riportati nella su esposta tabella 15.1, sono stati estratti seguendo il percorso "amministrazione trasparente" del sito *internet* istituzionale dell'Ente e tale estrazione ha comportato svariate difficoltà poiché talvolta appariva l'indicazione "soggetto non autorizzato" o "non abilitato".

Posto che il sito istituzionale distingue mediante un menù a tendina le seguenti tipologie di contratto: cococo, prestazioni occasionali e consulenze, la Sezione ha provveduto ad estrarre i dati, riportati nella presente relazione, sia dal menù avente l'indicazione "incarichi di consulenza" che dal menù intitolato ai contratti di collaborazione che, pertanto, nel sito web, risultano distinti.

La Sezione, preso atto delle precisazioni dell'Ente che ha comunicato che, invece, sono stati inseriti, nella medesima pagina web, gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, le prestazioni occasionali e gli incarichi di consulenza, invita la Regione a procedere ad un effettivo riordino delle informazioni rinvenibili in tale materia nel sito istituzionale rammentando che tali criticità appaiono di non poca rilevanza posto che, con l'emanazione del recente D. Lgs. del 25 maggio 2016 n. 97, i predetti obblighi di trasparenza, peraltro estesi anche alle società a controllo pubblico, sono espressamente finalizzati a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Deve anche aggiungersi che se gli incarichi di consulenza di importo superiore a cinquemila euro fossero stati trasmessi tempestivamente a questa Sezione, nel rispetto del comma 173 dell'art. 1, della L. n. 266/2005, questa ne avrebbe potuto valutare l'oggetto e la natura, nonché procedere alla determinazione dell'ammontare complessivo.

Inoltre, dalla documentazione trasmessa, in data 6/06/2016, dal Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione della Regione emerge che, nel corso dell'esercizio 2015, sono state conferite collaborazioni coordinate e continuative per l'importo complessivo impegnato di €. 94.000,00 e pagato di €. 1.157.745,00, mentre, nell'esercizio 2014, le collaborazioni avevano generato pagamenti di €. 400.430,00 in decremento rispetto agli esercizi precedenti rilevato che, nell'esercizio 2013, le cococo assommavano a €. 506.078,00 e nell'esercizio 2012 a €. 540.688,00.

I pagamenti per collaborazioni coordinate e continuative hanno, quindi, subito un notevole incremento nell'esercizio 2015.

Tali discrasia, ad avviso dell'Ente, rinviene da incarichi in essere già impegnati negli anni precedenti e gravanti anche sul bilancio vincolato (fondi comunitari).

Pur non sussistendo alcun obbligo di legge che impone la trasmissione alla Sezione degli atti propedeutici e dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa, si prende atto che, con nota pervenuta in data 1/07/2015 prot. n. 2261, il Servizio assetto del territorio ha inviato alla Sezione l'approvazione degli atti della commissione esaminatrice per il conferimento di un incarico di collaborazione coordinata e continuativa per la funzione di responsabile amministrativo del Progetto "BIG migliorare la *governance* e sostenibilità delle aree protette rurali e costiere e contribuire all'implementazione delle disposizioni della rete natura 2000 in Italia e Grecia".

Inoltre, il Servizio attuazione del Programma dell'Area politiche per lo sviluppo economico, il lavoro e l'innovazione, con nota del 10/08/2015 prot. 2754, ha trasmesso alla Sezione una richiesta di controllo preventivo di legittimità in ordine ad atti dirigenziali di conferimento di tre incarichi di collaborazione a supporto del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP).

Tuttavia, come già precisato con apposito rilievo dell'ufficio di controllo preventivo di legittimità, si ribadisce che il predetto controllo, previsto dalle lettere f bis) e f ter) dell'art. 3, comma 1, della L. n. 14/01/1994, n. 20, come integrato dall'art. 17, comma 30, del D. L. 1/07/2009 n. 78, non si estende agli atti ed ai provvedimenti regionali, come espressamente chiarito, con deliberazione n. 20 del 12/11/2009, dalla Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e della Amministrazioni dello Stato.

La Sezione rammenta, inoltre, che, ai sensi dell'art. 14 del D. L. 24/04/2014 n. 66, convertito dalla L. 23/06/2014 n. 89, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), a decorrere dall'anno 2014, non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

Parimenti, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con esclusione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno 2014, non possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, ed all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

Alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, alle Province, alle Città metropolitane ed ai Comuni, è comunque concessa dalla normativa la facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione delle disposizioni in materia di incarichi di consulenza e di collaborazione su riportate.

Infatti, la Consulta, con sentenza del 4 giugno 2012 n. 139, ha chiarito che il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, ma tali vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo, che lasci,

comunque, agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Con la su richiamata memoria, pervenuta in data 30 giugno 2016, l'Ente ha fornito rassicurazioni in merito all'osservanza della normativa appena citata rapportando i dati ai limiti percentuali fissati.

15.6 Le procedure concorsuali e di stabilizzazione e la rideterminazione della dotazione organica

Durante la fase istruttoria, il competente Dipartimento Risorse finanziarie e strumentali personale e organizzazione - Sezione Personale e organizzazione ha fornito riscontro alle richieste formulate dalla Sezione in merito all'avvio delle procedure di stabilizzazione di cui alla L. R. n. 47/2014 ed alle procedure concorsuali ed assunzionali definite o in atto, ivi compresi i processi di mobilità disciplinati dalle L.R. n. 31 /2015 e n. 37/2015.

L'istruttoria ha consentito di accertare, con riferimento alla procedura concorsuale per 200 posti di categoria D (n. 130 area amministrativa e n. 70 area tecnica) riveniente dal piano assunzionale 2009, approvato con DGR n. 2378/2009 e modificato dalla DGR n. 1394/2012, che la commissione per l'attuazione del progetto Ripam Puglia ha reso noto, mediante apposito avviso pubblicato sulla G.U. n. 4 serie speciale n. 80 del 16/10/2015, che la graduatoria finale di merito, approvata dalla Commissione interministeriale nella seduta del 5/10/2015, è stata pubblicata nel sito istituzionale Ripam-Formez.

Tale graduatoria è composta, per l'area amministrativa, da 121 vincitori e da 337 idonei a fronte dei 130 posti destinati a detta area; per l'area tecnica, invece, la graduatoria comprende 66 vincitori e 146 idonei, a fronte di 70 posti destinati a detta qualifica.

L'Ente deve, quindi, procedere alla proclamazione dei vincitori.

Con determinazione dirigenziale n. 712 del 10/11/2015, è stata avviata la procedura per la copertura di n. 40 posti, a tempo pieno ed indeterminato di categoria B, riservata esclusivamente alle persone disabili di cui alla legge n. 68/1999.

I termini per la presentazione delle domande sono scaduti il 4 gennaio 2016 e la procedura è ancora in corso; al riguardo, l'Ente segnala che l'assunzione dei vincitori avverrà secondo le modalità ed i tempi stabiliti nell'apposita convenzione sottoscritta con l'ufficio collocamento obbligatorio del Servizio Lavoro e Formazione professionale della Città Metropolitana di Bari secondo la seguente

tempistica: assunzione di n. 15 unità nel primo anno, n. 15 unità nel secondo anno e n. 10 unità nel terzo anno.

Nella relazione allegata al giudizio di parifica per l'esercizio 2014 si è ampiamente trattato delle procedure di stabilizzazioni avviate, ai sensi dell'art. 2 della L. R. n. 47/2014 "in attuazione delle disposizioni di cui al comma 529 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013 n. 147", dall'amministrazione regionale e finalizzate a favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato, prevedendo assunzioni a tempo indeterminato, riservate al personale non dirigenziale che abbia maturato, entro la data del 31 dicembre 2015, i requisiti della precitata L. n. 147/2013 e che risulti in servizio presso la Regione Puglia alla data di entrata in vigore della legge.

Con la deliberazione n. 2693 del 2014, la Giunta regionale ha emanato specifiche direttive per dare esecuzione alla L. R. n. 47/2014 e, con determinazione del dirigente del Servizio Personale e Organizzazione n. 781 del 29/12/2014, è stato indetto un apposito avviso destinato ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2 della L. R. n. 47/2014 e si è dato avvio all'istruttoria per la definizione dell'elenco del personale che potrebbe fruire della normativa[35].

Durante la fase istruttoria, l'amministrazione regionale ha evidenziato, che alla luce delle normativa di riferimento, le procedure per l'assunzione dei vincitori del concorso a 200 posti categoria D, nonché quelle di stabilizzazione del personale di cui alla su richiamata L. R. n. 47/2014 potranno essere definite soltanto in seguito al completamento della procedura del trasferimento del personale in sovrannumero delle Province nei limiti degli spazi assunzionali riferiti alle cessazioni del 2014 e del 2015 rinvenienti dalla deliberazione di Giunta regionale n. 2693 del 16/12/2014.

Si rammenta, infatti, che con l'art. 1, comma 424, della legge di stabilità 2015, "*è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG).

Tale norma prevede che: "*le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie*

[35] Si rammenta che l'art. 4 della L. R. n. 47/2014 estendeva anche alle agenzie regionali, agli enti, all'Autorità di bacino, ed alle società in *house* della Regione Puglia la normativa in materia di stabilizzazione del personale non dirigenziale e che, con sentenza n. 37/2016, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della predetta norma. Tale criticità è stata esaminata dalla Sezione, nel capitolo dedicato agli organismi partecipati, nell'apposito paragrafo inerente le procedure di stabilizzazione degli organismi partecipati, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2016.

destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle."

Deve, inoltre, rilevarsi che, con deliberazione di Giunta regionale n. 2693 del 12/12/2014, la Regione Puglia ha predisposto ed approvato la programmazione triennale del fabbisogno di personale 2014-2016.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 27/05/2016 prot. n. 1901, il dirigente della Sezione Personale ed organizzazione dell'Ente ha comunicato che la dotazione organica, approvata dalla Giunta regionale, con deliberazione n. 523 del 24/04/2007, rispecchia lo schema di seguito riportato e che prevede un totale complessivo di 3.902 unità di personale.

Categorie/dirigenza	Posti in dotazione
A	185
B	997
C	1.016
D	1.495
Dirigenza	209
Totale Posti	3.902

Peraltro, con precedente nota, pervenuta alla Sezione in data 26/04/2016 prot. n. 1517, l'Ente ha chiarito che l'iter della procedura di approvazione della nuova dotazione organica ha subito un rallentamento per effetto delle problematiche connesse all'assorbimento del personale soprannumerario delle Province, delle elezioni regionali e per lo *start-up* della nuova organizzazione regionale.

L'Amministrazione appare, comunque, consapevole che l'approvazione della nuova dotazione organica costituisce una delle priorità cui assolvere proprio in seguito all'adozione del novellato quadro organizzativo anche alla luce del disposto dell'art. 1, comma 221, della L. 28/12/2015 n. 208 che impone alle Regioni ed agli enti locali di provvedere alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni.

La relazione assessorile al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015 precisa, al riguardo, che già la deliberazione di Giunta regionale n. 458/2015 inerente il nuovo modello organizzativo Maia si pone "quale adempimento alle prescrizioni" di cui all'art. 1, comma 221, della L. n. 208/2015[36].

15.7 I processi di mobilità di cui alle L. R. n. 31/2015 e n. 37/2015

L'art. 2 della L. R. n. 31 del 30/10/2015, recante la riforma del sistema di governo regionale e territoriale, prevede che le funzioni in materia di ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, attività culturali, lavoro, formazione professionale, agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili sono trasferite alla Regione con i relativi beni, risorse umane e finanziarie, ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della L. 7/04/2014 n. 56, nonché del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali) e da essa attribuite in conformità ai principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

La Regione, nel rispetto dell'articolo 1, commi 46 e 89, della citata L. n. 56/2014, può, quindi, attribuire le funzioni non fondamentali alle Province, ai Comuni ed alle loro associazioni ed alla Città metropolitana di Bari, previa intesa interistituzionale da raggiungere nell'ambito dell'Osservatorio regionale, in conformità ed in attuazione dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà di cui al dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

La legge regionale 28/12/2015 n. 37 istituisce la Sezione regionale di vigilanza della Regione Puglia chiamata a svolgere funzioni di controllo e vigilanza ambientale derivanti dalle competenze non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane ed è in particolare rivolta alla vigilanza e salvaguardia del patrimonio ambientale, ittico e faunistico, delle acque interne, del demanio lacuale

[36] La citata deliberazione di Giunta regionale n. 458/2015 è meglio analizzata dalla Sezione nel paragrafo afferente le fasi di attuazione del nuovo modello organizzativo all'interno del capitolo sull'organizzazione regionale.

e fluviale, dei rischi e pericoli idraulici e geomorfologici, del comparto agricolo, agroalimentare, sanitario, turistico, trasporti, sicurezza rurale, protezione civile, edilizia, mineraria, caccia, pesca, ambiente, flora e fauna, aree protette del territorio regionale, nonché vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza.

La Sezione è diretta da un dirigente regionale e si compone del "Nucleo di vigilanza ambientale" e del "Nucleo di vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza".

La disciplina recata dalla L. R. n. 37/2015 è stata modificata dalla L. R. n. 5 dell'11/04/2016 che ha previsto che il Nucleo di vigilanza ambientale deve essere composto dall'organico formato attraverso il trasferimento del personale di Polizia provinciale, dichiarato soprannumerario dagli atti provinciali di riorganizzazione delle Province pugliesi, per un numero complessivamente non superiore a ottantotto unità.

Il "Nucleo di vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza", invece, è composto attraverso il transito del personale attualmente in servizio con le medesime funzioni, conservando tutte le prerogative, trattamenti e indennità maturati sino alla data di effettivo servizio nella Sezione.

L'art. 4 della L. R. n. 37/2015 prevede, infine, che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale definisca, con apposito regolamento, i procedimenti amministravi inerenti le funzioni assegnate alla Sezione di vigilanza e l'attività regolamentare della stessa Sezione.

Come chiarito dalla Sezione, nella relazione afferente le leggi di spesa dell'esercizio 2015, approvata con deliberazione n. 67/RQ/2016, la norma finanziaria, dettata dall'art. 6 della L. R. n. 37/2015, dispone che gli oneri connessi all'attuazione delle disposizioni della L. R. n. 37/2015 trovano copertura nei capitoli di spesa – U.P.B. 8.1.1 – n. 3020 (retribuzioni), n. 3131 (oneri) e n. 3034 (IRAP), del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia, approvato con L. R. 23 dicembre 2014 n. 53.

Le procedure di mobilità per il personale delle Province in seguito all'emanazione delle L. R. n. 31/2015 e n. 37/2015 risultano in corso di completamento.

La Sezione deve, inoltre, prendere atto che, già con apposito disegno di legge regionale n. 13 del 22/03/2016 recante disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla L. R. n. 31/2015, la Regione Puglia sta proseguendo il processo di ricollocazione del personale dichiarato soprannumerario dalla Province.

Tale disegno di legge risulta approvato con L. R. del 27/05/2016 n. 9.

L'art. 2 della su richiamata L. R. n. 9/2016 dispone che sono oggetto di trasferimento alla Regione e dalla stessa esercitate, le seguenti funzioni amministrative delegate, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge:

a) le funzioni di vigilanza di cui all'articolo 4, comma 1, della L. R. n. 31/2015;
b) le funzioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e in materia di biblioteche, musei e pinacoteche, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a);
c) le funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale di cui all'articolo 2 della L. R. n. 37/2015 recante l'istituzione della Sezione regionale di vigilanza della Regione Puglia, nelle modalità disciplinate dalla legge medesima;
d) le funzioni in materia di turismo;
e) le funzioni relative al trasporto ed all'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili nelle scuole medie superiori, nonché all'assistenza specialistica per alunni audiolesi e videolesi nelle scuole di ogni ordine e grado;
f) le funzioni in materia di formazione professionale.

Le funzioni di cui alle lettere b), d) e f) vengono esercitate dalla Regione trasferendo nell'organico regionale il personale allocato nelle medesime funzioni e dichiarato soprannumerario dalle Province stesse, fino alla concorrenza della propria capacità assunzionale relativa alle annualità 2015 e 2016 che residua rispetto agli impegni già disposti con la L. R. n. 37/2015, ai sensi dell'articolo 1, comma 424, della L. n. 190/2014.

La Sezione personale e organizzazione è, inoltre, autorizzata a ricollocare nell'organico regionale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il personale non dirigenziale, nonché il personale delle Province già in avvalimento presso la Regione ai sensi della convenzione di cui alla deliberazione di Giunta regionale 6/10/2015, n. 1723, fino alla concorrenza della capacità assunzionale dell'Ente relativa alle annualità 2015 e 2016, che residua rispetto agli impegni già disposti con la predetta L. R. n. 37/2015.

Sono oggetto, inoltre, di trasferimento ai comuni, in forma singola o associata, le seguenti funzioni amministrative attribuite, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge, con i relativi beni, risorse umane e finanziarie, ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della L. n. 56/2014, nonché del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 e precisamente: a) le funzioni residuali in materia di servizi sociali; b) le funzioni in materia di sport e politiche giovanili; c) le funzioni in materia di attività culturali; d) le funzioni in materia di agricoltura; e) le funzioni in materia di attività produttive; f) le funzioni in materia di protezione civile; g) le funzioni in materia di difesa del suolo e delle coste.

L'articolo 13 della recente L. R. n. 9/2016 contiene, infine, una clausola valutativa ai sensi della quale la Giunta regionale, entro il 30 luglio 2016 e successivamente con cadenza annuale e fino al

completamento del percorso di riordino, è chiamata a trasmettere al Consiglio regionale una relazione dettagliata sullo stato di attuazione del processo di riordino del sistema regionale e territoriale.

16 L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE

16.1 Il nuovo modello di organizzazione regionale: MAIA

La riforma dell'intera organizzazione regionale è stata avviata nell'esercizio 2015 con l'adozione del modello organizzativo cd. MAIA (modello ambidestro per l'innovazione della macchina amministrativa regionale) assunto con deliberazione della Giunta Regionale n. 1518 del 31/07/2015 e con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 31 luglio n. 443, in applicazione dell'art. 42,comma 2, lett. h) dello Statuto della Regione Puglia, dell'art. 59 della L. R. n. 1/2004 ed in ossequio ai principi enunciati dal titolo I della L.R. 4 febbraio 1997 n. 7 che disciplina il sistema organizzativo della Presidenza e della Giunta regionale, definendo i rapporti tra gli organi di governo e la dirigenza.

La riorganizzazione dell'Ente nel rispetto del principio di separazione tra politica e gestione nasce, come indicato nelle premesse del citato decreto presidenziale di alta organizzazione, da una "*esigenza di contenimento dei costi degli apparati politici e amministrativi, come peraltro imposto dalla legislazione nazionale e regionale in vigore.*"

Il Dipartimento Risorse Finanziarie e Strumentali, con nota del 26/04/2016 prot. n. 1517, trasmessa durante la fase istruttoria, ha fornito elementi integrativi in merito al processo attuativo derivato dall'istituzione della nuova organizzazione che ha trovato completa attuazione con la deliberazione di Giunta regionale n. 458 dell'8 aprile 2016.

L'amministrazione regionale, nella suddetta nota, riferisce che il ridisegno della struttura organizzativa è scaturito dall'indiscutibile rilevanza strategica che in ogni pubblica amministrazione assume l'organizzazione del governo delle attività e dell'erogazione dei servizi ai cittadini; trattasi, ad avviso dell'Ente, di un modello finalizzato ad una maggiore razionalizzazione e migliore coordinamento delle risorse umane economico-finanziarie e tecnologiche in un'ottica di efficienza ed efficacia.

Il nuovo modello di *governance* regionale prescelto è rappresentato da quello tipico della "organizzazione ambidestra" che secondo le teorie economiche-aziendali rappresenta una organizzazione ibrida complessa che richiede capacità organizzative nel conciliare la gestione efficiente dell'esistente con lo sviluppo di nuove linee necessarie per rispondere al cambiamento. La Regione illustra di aver ritenuto di avviare tale percorso di trasformazione radicale creando un modello di tipo ambidestro, al fine di compiere contemporaneamente sia innovazione, grazie ad una

struttura che esalti la flessibilità e la creatività, sia attività ordinarie in modo sempre più efficiente e secondo una struttura che enfatizzi la competitività realizzando il contenimento dei costi, "attraverso una riduzione delle strutture dirigenziali, nei diversi livelli e con l'introduzione di Strutture di Integrazione che assicurano coordinamento e unitarietà dei processi" (art. 2, comma 1, DPGR n. 443/2015).

Il modello organizzativo Maia pone l'accento sulla presenza di due sotto-strutture connesse attraverso un flusso sistemico che ne governi l'azione e che consenta all'amministrazione di essere al tempo stesso efficiente ed innovativa, realizzando una forte integrazione, tra i due momenti di *exploitation*, (capacità di sfruttare al massimo quello che già si conosce) e *exploration* (l'abilità di fronteggiare il cambiamento di mercato).

L'attività di riorganizzazione ridefinisce la struttura burocratica esistente secondo una logica di maggiore efficienza ed orizzontalità, muovendo dalla soppressione delle otto Aree di coordinamento.

La struttura organizzativa della Presidenza della Giunta regionale si articola, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del citato DPGR n. 443/2015, in Gabinetto del Presidente: Segreteria Generale del Presidente; Avvocatura regionale; Strutture di integrazione; Segretariato della Giunta regionale; Dipartimenti; Sezioni di Dipartimento; Servizi; Strutture di staff e Strutture di progetto.

Al primo livello funzionale della macchina amministrativa regionale è stata prevista la creazione di sei Dipartimenti corrispondenti ad ambiti di interesse strategico, riconosciuti a livello nazionale ed europeo che sulla base degli indirizzi e direttive impartite dagli organi di governo, svolgono tutte le funzioni finalizzate a garantire la gestione organica ed integrata delle unità organizzative di propria pertinenza ed esercitano, altresì, la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

L'articolo 4 del su richiamato DPGR n. 443/2015 precisa che i sei Dipartimenti costituiscono la massima struttura direzionale di attuazione delle politiche della Regione, con macro funzioni strumentali, di coordinamento e di governo dell'intera articolazione organizzativa di competenza.

La direzione del Dipartimento è affidata ad un direttore.

I Dipartimenti sono coordinati dalla struttura denominata "Coordinamento dei Dipartimenti" struttura di integrazione che cura l'unitarietà dell'azione amministrativa dell'Ente e l'attuazione dei programmi operativi regionali.

Tale struttura è presieduta dal Capo di Gabinetto ed è composta dai Direttori dei differenti Dipartimenti e dalle Autorità di gestione dei programmi operativi regionali.

Per effetto delle modifiche apportate dalla deliberazione di Giunta regionale n. 457/2016 alla deliberazione di Giunta n. 1518/2015, al Coordinamento dei Dipartimenti spetta il potere di conferire

al Direttore competente in materia di organizzazione, l'attività di predisposizione, secondo le intese del medesimo Coordinamento, degli atti di istituzione delle Sezioni da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale ed alla successiva ratifica del Presidente.

Infatti, i Dipartimenti al loro interno sono ripartiti in Sezioni dirette da un dirigente appartenente ai ruoli regionali o da una figura esterna nel caso di particolari peculiarità richieste dall'incarico.

Le Sezioni di Dipartimento, sono unità organizzative di notevole rilevanza e complessità aventi la finalità di garantire la gestione di un insieme ampio ed omogeneo di servizi o processi amministrativo-produttivi e costituiscono il punto di riferimento per l'attuazione delle innovazioni organizzative di servizio, di prodotto e di processo.

All'interno delle Sezioni di Dipartimento sono incardinati strutturalmente e funzionalmente i Servizi. Quest'ultimi sono unità organizzative specializzate nella gestione integrata di attività o processi amministrativo-produttivi interdipendenti, secondo criteri di efficacia e di economicità di sevizi o processi amministrativo-produttivi interdipendenti.

Per ciascun Dipartimento verranno identificate le strutture di staff e le strutture di Integrazione in relazione a specifiche esigenze operative.

Le strutture di progetto nonché le strutture di staff saranno eliminate trasferendo tali attività nelle corrispondenti Agenzie regionali Strategiche destinate ad agire, in associazione a ciascuno dei Dipartimenti come motore della macchina amministrativa.

Elemento di rilevanza strategica introdotto nel nuovo modello di organizzazione regionale è la Segreteria del Presidente istituita presso il Gabinetto della Presidenza.

Detta struttura equiparata ad un Dipartimento, ha il compito di coordinare un insieme di Sezioni di Dipartimento e Servizi di rilevanza strategica la cui azione è direttamente collegata alle prerogative del Gabinetto e del Presidente della Giunta.

Inoltre, il Segretario generale della Presidenza, le cui funzioni sono meglio disciplinate dalla deliberazione di Giunta regionale n. 457/2016, svolge ruoli di supporto tecnico all'attività di indirizzo politico e di controllo svolta dagli organi di governo, anche in raccordo con i Dipartimenti, collabora alle iniziative concernenti i rapporti con gli organi istituzionali dell'Unione europea, dello Stato, delle altre Regioni e del Consiglio regionale, si occupa degli adempimenti in materia di bilancio sociale di cui alla L. R. n. 15/2014, cura il ciclo di gestione della *performance* ed elabora la proposta di piano triennale per la prevenzione delle corruzione ed il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Presso la struttura organizzativa della Presidenza è costituito il Collegio degli esperti composto dal Presidente, dal Capo di gabinetto e da un numero limitato di personalità di elevatissimo profilo che,

esterne alla macchina amministrativa regionale per raggiunti limiti di età, abbiano maturato competenza ed esperienza su temi di rilevanza strategica.

Il Presidente può rivolgersi al Collegio degli esperti per acquisire pareri o per richiedere soluzioni a problemi complessi.

Presso la struttura organizzativa è collocata, inoltre, l'Avvocatura regionale la cui organizzazione è rimasta inalterata.

Il nuovo modello organizzativo regionale prevede, infine, la costituzione:

- del Comitato Regionale per la Tutela della Salute quale struttura d'integrazione tra il livello politico e quello tecnico scientifico (struttura di *exploration*) ed amministrativo (struttura burocratica di *exploitation*) in ambito socio-sanitario: per i componenti di questo organo non è previsto alcun compenso;
- della Cabina di Regia per l'attuazione del programma quale struttura di coordinamento tra gli organismi politici ed amministrativi per l'attribuzione di obiettivi e delle azioni strategiche relative all'attuazione del programma di governo e alla programmazione unitaria dei fondi comunitari e nazionali. Essa è costituita dal Presidente della Giunta, dagli assessori, dal consigliere politico del Presidente, dal Capo di Gabinetto, dai Direttori di Dipartimento e dalle Autorità di gestioni dei Programmi operativi della Regione;
- della struttura denominata "Governo e monitoraggio del reddito di dignità" di cui alla legge Regionale 14 marzo 2016, n. 3.

16.2 Le fasi di attuazione del nuovo modello organizzativo

Durante la fase istruttoria, il Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione, ha evidenziato che, nella prima fase della riorganizzazione, sono stati nominati, nel periodo tra ottobre e novembre 2015, i sei Direttori di Dipartimento ed il Segretario generale della Presidenza.

Conseguentemente, le precedenti strutture amministrative (Servizi e uffici, ridenominati rispettivamente Sezioni e Servizi) sono state ricollocate all'interno dei nuovi Dipartimenti.

Nelle more della definizione del processo attuativo del modello Maia, con delibera giuntale n. 439 del 6/04/2016, pubblicata sul sito istituzionale, sono stati prorogati gli incarichi cessati ed in scadenza dei dirigenti delle Sezioni, fino ai nuovi conferimenti da effettuare a compimento del percorso di cui all'art. 22 del DPGR n. 443/2015 e comunque non oltre il 30 giugno 2016.

La stessa delibera conferisce mandato al Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione di procedere, con proprio atto, alla proroga degli incarichi scaduti o in prossima scadenza dei dirigenti dei servizi della Giunta regionale, nonché di quelli delle alte professionalità e posizioni organizzative e comunque non oltre il 30 giugno 2016.

Con deliberazione giuntale n. 457/2016, sono state definite le attività delle Sezioni dei sei Dipartimenti per la cura ed il governo di materie e servizi istituiti dall'art. 12 del DPGR n. 443/2015 e così denominati:

- Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti;
- Dipartimento sviluppo economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro;
- Dipartimento turismo, economia della cultura e valorizzazione del territorio:
- Dipartimento agricoltura, sviluppo rurale ed ambientale;
- Dipartimento mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio;
- Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione.

Il procedimento di definizione del nuovo modello organizzativo, come chiarito dall'Ente durante la fase istruttoria, si esplica, pertanto, nelle seguenti tre fasi:

- MAIA 1.0: i nuovi Dipartimento sono coordinati con le strutture dirigenziali del precedente modello GAIA;
- MAIA 1.1: definito in esito ad un percorso di tipo *"top-down"* che coinvolge le strutture apicali (Direttori di Dipartimento, Gabinetto della Presidenza, Segreteria Generale) con attività di progettazione organizzativa, *focus group*, riunioni di coordinamento;
- MAIA 1.2: definito in esito ad un percorso di miglioramento organizzativo, tipo *"bottom-up"* che coinvolge oltre alle strutture apicali del ciclo precedente anche i dirigenti di Sezione e di Servizio con attività, interviste e *focus group*.

Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 316 del 17/05/2016, sono state definite le Sezioni di Dipartimento e le relative funzioni in attuazione del modello MAIA.

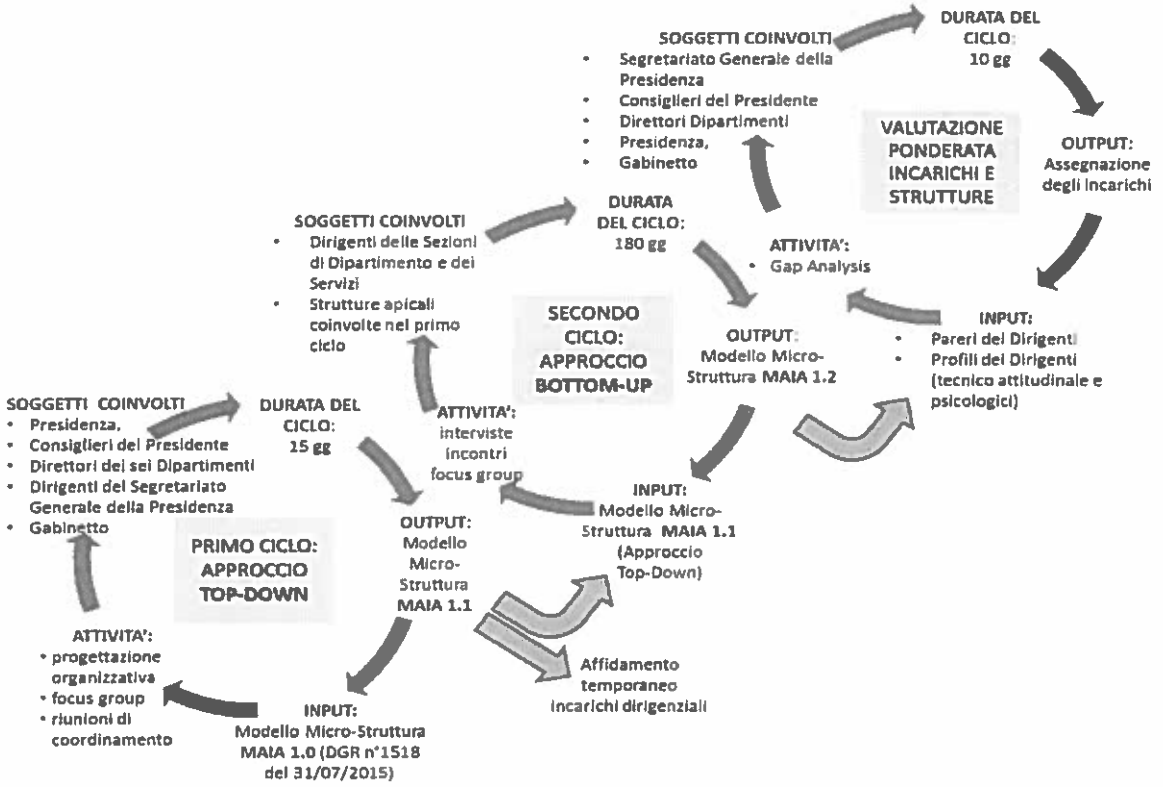
In particolare, l'art. 2 del citato decreto presidenziale prevede che la Segreteria Generale della Presidenza si articola nelle seguenti Sezioni: Sezione affari istituzionali e giuridici; Sezione raccordo al sistema regionale; Sezione comunicazione istituzionale e Sezione gestione integrata acquisti.

Il Segretariato Generale della Giunta regionale si articola, invece, nelle seguenti due Sezioni: Sezione supporto legislativo e Sezione Controlli di regolarità amministrativa.

Alla dirette dipendenze della Presidenza della Giunta sono, poi, poste la Sezione sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni ed anti-mafia sociale e la Sezione afferente la protezione civile.

Di particolare interesse appare la suddivisione in Sezioni del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione, delineata dall'art. 11 del D.P.G.R. n. 316/2016 e che prevede l'articolazione del Dipartimento nelle seguenti sei Sezioni: Sezione finanze: Sezione bilancio e ragioneria; Sezione provveditorato — economato; Sezione personale ed organizzazione; Sezione demanio e patrimonio e Sezione contenzioso amministrativo.

Il Percorso di adozione del nuovo modello organizzativo MAIA è meglio rappresentato dal seguente grafico trasmesso dall'Ente e che evidenzia le varie fasi attuative, i soggetti coinvolti e le conseguenti necessarie attività.



Il processo di completamento del modello Maia è poi ulteriormente proseguito con la deliberazione giuntale n. 458/2016 preceduta dal coordinamento dei Dipartimenti allargato al Segretario generale del Consiglio regionale al fine di dare adempimento delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 221 della legge 28 dicembre 2015 n. 208 che impone alle Regioni la ricognizione della propria dotazione organica dirigenziale secondo i rispettivi ordinamenti, nonché il riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni.

Con detto atto, sono state infatti, istituite n. 53 Sezioni di Dipartimento e definito le rispettive funzioni e collocate presso i pertinenti Dipartimenti e Strutture autonome.

Contestualmente sono stati istituiti 131 Servizi e ricollocati nelle Sezioni, in via transitoria, per consentire la continuità dell'azione amministrativa e comunque sino all'affidamento degli incarichi dei dirigenti dei Servizi che avverrà a cura della Sezione personale ed organizzazione su indicazione dei Direttori di Dipartimento e delle strutture autonome.

La precitata delibera Giuntale evidenzia, inoltre, che il numero delle strutture del Consiglio regionale è determinato definitivamente in complessive 20 unità di cui n. 9 Sezioni e n. 11 servizi. Alla definizione delle stesse provvede il Consiglio regionale, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, secondo il proprio ordinamento.

La previsione complessiva delle strutture dirigenziali della Giunta e del Consiglio risulta pari a 204 Strutture, 142 Servizi e 62 Sezioni.

La tabella che segue, rielaborata dalla Sezione sulla base del prospetto allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 458/2016, rileva la previsione delle strutture dirigenziali complessive della Regione Puglia a compimento dell'applicazione del modello organizzativo Maia.

Tabella 16.1 - Previsione strutture dirigenziali complessive della Regione Puglia a compimento dell'applicazione del modello MAIA

MACRO Unità Organizzativa	STRUTTURE DIRIGENZIALI		
	SEZIONI	SERVIZI	TOTALE
Avvocatura	0	2	2
Segretario generale Giunta	2	0	2
Coordinamento delle Politiche internazionali	2	1	3
Sezione "Aree di crisi industriale"	1	0	1
Protezione civile	1	2	3
Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni ed anti-mafia sociale	1	0	1
Gabinetto	1	5	6
Segreteria Generale della Presidenza	4	14	18
Dipartimento Risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione	6	23	29

Dipartimento Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	11	21	32
Dipartimento Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	5	15	20
Dipartimento Sviluppo Economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro [1]	10	19	29
Dipartimento Agricoltura, sviluppo rurale ed ambientale	6	17	23
Dipartimento Turismo, economia della cultura e valorizzazione del territorio	3	12	15
Consiglio Regionale	9	11	20
TOTALE	62	142	204

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati inviati dall'Ente con nota n. 1517 del 26 aprile 2016

[1] Il conteggio non tiene conto della Sezione "Struttura di Progetto Autorità di Gestione FSE 2007-2013" perché Struttura non gravante sul fondo e con scadenza al 31 marzo 2017.

16.3 Il regolamento organizzativo del Consiglio regionale

Il Consiglio regionale con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 27 dell'8 febbraio 2016, pubblicata sul sito istituzionale, in attuazione dell'art. 23 della L. R. n. 7/2004 istitutiva dello Statuto della Regione Puglia, ha dato avvio "all'attuazione dell'autonomia funzionale amministrativa, contabile del Consiglio nell'ambito del bilancio regionale" approvando, con atto di alta organizzazione, il proprio regolamento organizzativo, allegato alla stessa delibera.

La L. R. n. 6 del 21/03/2007, recante norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio regionale, disciplina l'autonomia in argomento ed in particolare, oltre a dettare disposizioni sul bilancio del C.R., contiene norme in materia di personale ed istituisce il ruolo del personale del Consiglio Regionale distinto da quello della Giunta Regionale (art. 3, comma 1), conferisce le competenze in materia di organizzazione all'Ufficio di Presidenza e delinea la figura del Segretario Generale quale organo di vertice e coordinamento della struttura.

La deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 27/2016 descrive compiutamente i contenuti dell'atto di organizzazione già previsti dal su richiamato art 3 della L. R. n.6/2007 ed, in particolare: ripartisce le competenze tra Ufficio di Presidenza e dirigenza; definisce la dotazione organica ed il numero delle strutture del Consiglio; regola l'accesso al ruolo del Consiglio regionale; definisce il sistema di controllo interno e detta disposizioni in materia di ordinamento del personale non dirigenziale.

Dalla su richiamata delibera di adozione dell'atto regolamentare, emerge che si è reso necessario adottare un primo atto di alta organizzazione del Consiglio regionale per assicurare funzionalità amministrativa, efficienza e tempestività all'azione amministrativa e normativa ed un adeguato raccordo tra gli organi politici ed il Presidente, anche al fine di porre all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza l'esigenza di definire le funzioni e/o attività che dovranno essere gestite dal Consiglio Regionale, riguardanti in particolare l'affidamento degli incarichi dirigenziali ed i diversi istituti contrattuali afferenti il personale di comparto.

La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 27/2016 chiarisce, inoltre, che, nella definizione delle diverse strutture del Consiglio, per opportuna uniformità normativa e di raccordo con l'organizzazione della Giunta regionale di cui al DPGR n. 443/2015 di adozione del modello MAIA, si è mantenuta la stessa denominazione dell'art. 3 del citato decreto limitatamente alle strutture già istituite e da istituire presso il Consiglio regionale.

Trattasi, in particolare, delle seguenti strutture: Segretariato generale del Consiglio; Sezioni; Servizi; Strutture dirigenziali di Progetto; Strutture dirigenziali di staff: alte professionalità e posizioni organizzative.

L'atto regolamentare prevede, inoltre, l'istituzione di un Organismo di valutazione deputato alla misurazione e valutazione della Performance organizzativa.

L'atto deliberativo demanda, infine, al Segretario generale del Consiglio regionale l'adozione di tutti gli atti conseguenti, rinviando a successivo provvedimento la riorganizzazione e l'implementazione delle strutture dirigenziali.

16.4 Il piano della prevenzione della corruzione ed il piano della trasparenza

Il quadro dispositivo delineato dalla legge 190 del 6/11/2012 e dai successivi provvedimenti attuativi, nel definire un articolato sistema normativo di prevenzione dei fenomeni di corruttela basato su rimedi organizzativi di prevenzione generale nelle pubbliche amministrazioni, individua nel piano triennale per la prevenzione e della corruzione "il documento principale di programmazione delle iniziative che l'Ente mette in atto per individuare le aree, attinenti a procedimenti amministrativi di competenza, soggette al maggior rischio di corruzione e per definire, le misure più idonee a contrastare detto rischio".

Nel puntare sulla qualità e sull'efficacia dei piani di prevenzione della corruzione, la su richiamata legge anticorruzione ha apportato innovazioni anche al Piano nazionale anticorruzione che non costituisce più un documento di sintesi della rilevazione dei dati sulla corruzione dalle diverse amministrazioni pubbliche, ma si propone quale un documento di forte indirizzo, di durata triennale, aggiornabile annualmente, rivolto a tutti i soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione amministrativa, al fine, tra l'altro di individuare i contenuti minimi essenziali.

Come ben evidenziato dal Piano nazionale anticorruzione, possono essere inserite all'interno del piano misure preventive di carattere trasversale, cioè comuni a più rischi e azioni, quali ad esempio la trasparenza, l'informatizzazione dei processi o il monitoraggio dei termini procedimentali.

In particolare il piano della prevenzione della corruzione, quale atto fortemente strategico e programmatico dell'Ente, deve individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge e creare "in primis" un collegamento con il Programma della trasparenza ed integrità previsto dall'art. 10 del D. Lgs. 33/2013, creando un'azione sinergica con tutti gli altri strumenti di programmazione dell'Ente, quali:

- il piano della *performance* e, più in generale, *del ciclo della performance* tra i cui obiettivi devono essere inseriti gli ambiti di attività dedicate alla predisposizione, implementazione ed attuazione del piano della prevenzione della corruzione e delle relative azioni al fine di misurare l'effettivo grado di attuazione ed il rispetto delle fasi e dei tempi previsti.

In particolare, la Performance del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza deve tener conto di quanto realizzato in relazione agli obiettivi connessi alla specifica e delicata funzione affidata e gli strumenti di programmazione gestionale e finanziaria, rispetto ai quali è fondamentale la coerenza degli obiettivi presenti nel PTCP e delle risorse necessarie per il loro raggiungimento.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, nella relazione al Parlamento per l'esercizio 2015, ha peraltro evidenziato la difficoltà riscontrata dalle amministrazioni nell'elaborazione dei piani di prevenzione della corruzione e nella definizione di indirizzi puntuali nell'attuazione dei diversi strumenti di prevenzione.

Rileva l'ANAC che i piani di prevenzione della corruzione adottati mostrano un'insufficiente qualità di analisi del contesto interno che si riflette sulla qualità della programmazione delle misure di prevenzione e particolarmente assente è il raccordo tra analisi del rischio e strumenti quali il codice di comportamento e rotazione del personale.

Inoltre, continua l'ANAC nella suddetta relazione 2015, "le responsabilità organizzative che discendono dai PTPC non sembrano collegarsi con i sistemi di misurazione e valutazione della performance."

Ne discende l'opportunità di operare su due piani: da un lato l'esigenza di rivedere la normativa vigente, cui intende rispondere uno dei decreti delegati della legge n. 124/2015 di recente approvazione (il decreto di riordino della disciplina di accesso ai dati della P.A. approvato dal Consiglio dei ministri il 20 marzo 2016) che amplia la visione della trasparenza rispetto al D. Lgs. n. 33/2013 a tutti i dati e documenti della pubblica amministrazione prevedendo, tra l'altro, un accesso civico potenziato sui dati patrimoniali dei dirigenti.

L'ANAC è, inoltre, intervenuta con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, in vigore dal 2 novembre, aggiornando il primo Piano nazionale anticorruzione, approvato l'11 dicembre 2013, al fine di prevedere un sistema in grado di garantire una migliore impostazione della gestione del rischio di corruzione, assicurando l'integrazione con gli altri processi di programmazione e gestione ed, in particolare, con il ciclo di gestione della *Performance* ed i controlli interni nonché ampliando le aree a più elevato rischio corruzione, quali il conferimento di incarichi, i controlli, il sistema sanzionatorio ed il contenzioso che si aggiungono, quindi, alle quattro aree indicate dal comma 16 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 e riguardanti le attività di autorizzazione, di scelta del contraente, di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi e sussidi e le attività in materia di concorsi e prove selettive per l'assunzione di personale e progressioni di carriera.

Con riferimento all'aspetto temporale, la prima approvazione dei piani di prevenzione della corruzione triennali da parte degli organi di indirizzo politico è stata fissata dal legislatore al 31 gennaio 2014, mentre l'aggiornamento deve essere effettuato annualmente, entro il 31 gennaio, nel rispetto dell'art.1, comma 8 della citata L. n. 190/2012.

La Regione Puglia si è dotata del piano triennale di prevenzione della corruzione 2014/2016, con deliberazione di Giunta regionale n. 66 del 4 febbraio 2014.

Tale piano si compone di tre elaborati: il primo concerne il contesto normativo, il secondo la strategia di prevenzione della Regione Puglia ed il terzo contiene gli allegati.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 26/04/2016 prot. n. 1517, l'Ente ha comunicato che il precitato piano triennale è stato aggiornato ed integrato nella parte relativa ai procedimenti a rischio corruzione con l'adozione della deliberazione di Giunta regionale dell'11 novembre 2014, n. 2346, con particolare riferimento alla mappatura dei processi associati a coefficienti di valore medio ed elevato.

Infatti, a tali fini è stato adottato un nuovo documento: denominato elaborato IV e che reca aggiornamenti ed integrazioni in relazione ai procedimenti con coefficiente di rischio uguale o superiore a 6 punti.

Dalla lettura della delibera di Giunta regionale si evince che tale elaborato è stato ritenuto strumento utile e necessario ai fini della mappatura dei fattori di rischio.

L'aggiornamento del piano per l'esercizio 2015 è stato adottato con deliberazione giuntale n. 52 del 29 gennaio 2015 come previsto dalla normativa vigente. Tale atto richiama espressamente l'elaborato IV e le relative tabelle contenenti la mappatura dei procedimenti a rischio di cui alla precitata deliberazione giuntale n. 2346/2014.

La Regione, in sede istruttoria, ha evidenziato che, nel corso del 2015, a seguito dell'avvio di una incisiva attività di riforma dell'intera organizzazione regionale (cd. modello MAIA, già ampiamente illustrato nei precedenti paragrafi) si è inteso attribuire alla costituita Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale, tra le altre, anche le seguenti funzioni: elaborazione della proposta di piano triennale per la prevenzione e corruzione e programma triennale per la trasparenza, attuazione del piano e del suo aggiornamento, verifica dell'effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali, vigilanza sull'osservanza del codice disciplinare e del codice di comportamento, cura del ciclo di gestione della *Performance*.

Conseguentemente, con deliberazione di Giunta regionale del 16/11/2015 n. 2043, il Segretario generale della Giunta regionale è stato nominato Responsabile della prevenzione della Corruzione nonché Responsabile della Trasparenza della Regione Puglia.

L'amministrazione regionale precisa che il processo di riorganizzazione è ancora *in fieri* e che, pertanto, la struttura a supporto del Segretario Generale della Presidenza nello svolgimento dei compiti in materia di anticorruzione è in via di definizione.

Inoltre, il Presidente della Regione, nella relazione inerente il sistema dei controlli interni, evidenzia come l'avviato processo di riorganizzazione costituisca una grande opportunità al fine di dotare l'amministrazione regionale di efficaci misure di prevenzione in linea con quanto affermato dalla precitata Determinazione ANAC del 28 ottobre 2015 n. 12 circa l'importanza dell'organizzazione per quanto concerne il processo di valutazione del rischio e del suo trattamento.

Tuttavia, l'Ente sottolinea che tale percorso non può prescindere dal completamento del processo riorganizzativo che richiede il raccordo con tutte le strutture regionali, compreso il raccordo con il Consiglio regionale i cui tempi attuativi si protrarranno sino alla fine del primo semestre 2016.

Nelle more della definizione del modello Maia, il responsabile della prevenzione della corruzione ha provveduto, al fine di recepire le recenti indicazioni dell'ANAC, ad apportare i necessari

aggiornamenti al piano triennale di prevenzione della corruzione, mediante la predisposizione di un testo unico coordinato che tenga conto degli atti già approvati in materia dall'amministrazione regionale, quali il piano triennale di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 66 del 4.2.2014 e aggiornamento 2015 (D.G.R. n. 52 del 29.1.2015) e degli indirizzi generali che muovono dalla visione strategica del Programma di Governo regionale del 22 luglio 2015 in cui un ruolo centrale assumono la partecipazione istituzionalizzata e la trasparenza ai fini della prevenzione ed emersione di eventuali patologie nella gestione amministrativa.

Conseguentemente si è provveduto, nel 2016, all'aggiornamento del su richiamato piano triennale 2014/2016 con deliberazione di Giunta regionale n. 51 del 29/01/2016 recependo gli indirizzi di carattere generale adottati con la precedente deliberazione giuntale n. 2 del 21/012016.

La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016 prot. n. 2051, aggiunge che, con deliberazione di Giunta regionale n. 457 dell'8/04/2016, sono state attribuite ai Direttori di Dipartimento le funzioni di referenti a supporto delle attività del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

16.5 Il testo unico del piano triennale di prevenzione della corruzione

Il Testo unico, adottato con la su richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 2/2016, costituisce il punto di partenza per il percorso di revisione della strategia di prevenzione della Regione Puglia che confluirà nel piano di prevenzione della corruzione per il triennio 2017/2019 e che sarà adottato a conclusione del processo riorganizzativo Maia.

Infatti, in sede di aggiornamento, per il 2016, del piano di prevenzione della corruzione è stato ridisegnato il percorso di gestione del rischio seguendo le indicazioni dell'ANAC, prevedendo, in particolare, il coinvolgimento dei Direttori di Dipartimento, i quali in raccordo con il Responsabile della prevenzione della corruzione costituiranno lo snodo per attuare le fasi dell'analisi del contesto e della valutazione e del trattamento del rischio, al fine di individuare, per tipologia di attività sia le "misure generali" del trattamento del rischio, intervenendo in maniera trasversale sull'intera amministrazione sia le "misure specifiche" per problemi individuati tramite l'analisi del rischio.

La Regione, durante la fase istruttoria, ha reso noto che è in discussione una proposta di integrazione del Decreto del Presidente della Giunta n. 443/2015 di istituzione del Modello Maia affinché si preveda che i direttori di Dipartimento siano lo snodo della rete del Responsabile della prevenzione della corruzione e del Responsabile della trasparenza.

Il piano di prevenzione della corruzione 2016 ha cercato di rendere coerenti i diversi strumenti di programmazione regionale dando risalto, in linea con gli indirizzi del programma di Governo regionale del 22 luglio 2015, alla centralità della partecipazione per realizzare forme di coinvolgimento di attori esterni e contemporaneamente istituzionalizzare l'emersione di interessi privati all'interno di procedimenti pubblici.

Al riguardo, l'Ente evidenzia che la legge regionale sulla partecipazione, in corso di elaborazione, vedrà infatti il contributo del responsabile della prevenzione della corruzione proprio al fine di individuare nuove misure di prevenzione, nell'ottica di realizzare forme di partecipazione trasparente sin dalla fase istruttoria del procedimento amministrativo.

In sede di aggiornamento, il piano della prevenzione della corruzione 2016 ha individuato quale settore ad alto rischio corruzione quello delle nomine dei rappresentanti regionali e pertanto saranno emanate, a tal fine, linee di indirizzo che renderanno uniformi i procedimenti di nomina consentendo la più ampia trasparenza e la verifica puntuale di cause di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi.

In armonia con gli indirizzi emanati dall' ANAC ed al fine di garantire effettività alle misure di prevenzione, l'Ente ritiene necessario realizzare uno stretto coordinamento tra il piano della prevenzione della corruzione e il Piano della *Performance*.

A tal fine, in sede di aggiornamento del piano, è stato espressamente previsto che gli adempimenti richiesti ai Direttori di Dipartimento per il monitoraggio, la partecipazione, la trasparenza e le altre misure di prevenzione ivi contemplate, unitamente al più generico dovere di collaborazione con il responsabile della prevenzione della corruzione, costituiscono elemento di valutazione nel raggiungimento degli obiettivi organizzativi ed individuali.

Attualmente risulta in corso di predisposizione anche un sistema informatizzato per la misurazione degli indicatori di *performance*, al fine di ancorare a criteri più oggettivi la verifica del raggiungimento degli obiettivi.

L'amministrazione regionale evidenzia, inoltre, che il nuovo assetto organizzativo presuppone la rotazione del personale, previsto nell'allegato 1 del provvedimento istitutivo del modello di organizzazione Maia come "Flusso sistemico nella *Governance* della Regione Puglia" e che, diversamente dal modello deliberato con deliberazione di Giunta regionale n. 2818/2014, è finalizzato non solo a realizzare la rotazione degli incarichi nell'ambito delle macrostrutture funzionali (Dipartimenti) ma anche tra microstrutture ed, ove possibile tra funzionari appartenenti all'amministrazione regionale e funzionari delle Agenzie strategiche.

Ulteriore elemento di prevenzione è individuato nella "Formazione" del personale che per il 2016 avrà come destinatari anche gli organi politici.

Il piano prevede anche la costituzione di un gruppo tecnico composto dai seguenti responsabili della prevenzione della rete istituzionale della Regione Puglia: RPC della società AQP Spa; RPC della società Aeroporti di Puglia Spa; RPC della società Innovapuglia Spa; RPC dell'EDISU Puglia e RPC dell'ARES Puglia.

Come rilevato dall'ANAC attesa la peculiarità e la delicata importanza che riveste il settore sanitario, derivato dalla circostanza che la salute è un diritto costituzionalmente protetto, sarà necessario dotare l'aggiornamento del piano di prevenzione della corruzione con una sezione a ciò dedicata.

Tale obiettivo potrà essere attuato, ad avviso dell'amministrazione regionale, attraverso la costituzione di un altro tavolo tecnico in cui saranno coinvolte le Aziende sanitarie e gli enti che operano nel settore della sanità attuando uno stretto raccordo delle misure adottate o da adottarsi da parte di tutti i soggetti coinvolti, contestualizzando a livello regionale "misure specifiche" per le aree di rischio maggiormente esposte a fenomeni corruttivi quali: le attività libero professionali e i rapporti con i privati accreditati; Farmaceutica, ricerca sperimentazioni e sponsorizzazioni; le attività conseguenti i decessi in ambito intraospedalieri.

In tal modo, rassicura la Regione, saranno recepite le indicazioni fornite in merito dall'ANAC nella determinazione n. 12/2015 e da questa Sezione, con riferimento, in particolare, sia alla qualità dei servizi in ambito sanitario mediante un progressivo miglioramento degli standard di qualità nonché l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati sia attraverso un sistema integrato del ciclo di gestione della *Performance* con tutti gli altri strumenti di programmazione dell'Ente.

Con riferimento, infine, al tema della trasparenza il responsabile ha provveduto ad integrare il PTPC con le misure in materia di trasparenza ed infatti il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità di cui alla deliberazione giuntale n. 1423/2014 costituisce ora una sezione specifica del Piano anticorruzione e non più documento autonomo.

La Sezione IV del piano di prevenzione della corruzione è ora dedicata alla trasparenza, al fine di rendere maggiormente consapevoli e responsabili le diverse strutture amministrative della Regione sugli obblighi di cui al D. Lgs. n. 33/2013 e contiene anche delle linee-guida per l'acquisizione e l'aggiornamento dei dati da pubblicare nel sito istituzionale alla voce "Amministrazione trasparente".

Le linee guida prevedono i seguenti requisiti per le informazioni da pubblicare: completezza, facile consultabilità, comprensibilità, riutilizzabilità, conformità ai documenti originali in possesso

dell'amministrazione, tempestività, periodico aggiornamento dei dati e pubblicazione per cinque anni.

In calce sono poi allegate delle schede riepilogative su detti adempimenti individuando specificamente i diversi detentori dei dati, documenti ed informazioni da pubblicare con le connesse modalità di pubblicazione.

L'aggiornamento 2016 al piano della prevenzione della corruzione contiene anche misure da attuare al fine di creare un raccordo informatico da parte delle strutture competenti nell'acquisizione automatica dei dati.

Detti accorgimenti, assicura l'Amministrazione regionale, consentirebbero di porre rimedio in materia anche alle osservazioni della Sezione regionale di controllo per la Puglia sollevate in sede di Giudizio di parificazione del rendiconto 2014, con riferimento alle discordanze tra i dati pubblicati sul sito della Regione Puglia sezione "amministrazione trasparente" e quelli trasmessi alla Corte dei Conti in attuazione di specifici adempimenti di legge.

Questa Sezione, nel prendere atto degli interventi attuati e da attuarsi nel corrente esercizio in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sottolinea la rilevanza di regole chiare e condivise nella gestione dei processi decisionali interni ed esterni, oltre al compito di valorizzare la cultura dell'etica del servizio pubblico, garantendo i principi della pubblicità, trasparenza e del rispetto delle regole come presupposto per il buon andamento, l'imparzialità e l'efficienza amministrativa.

17 L'ORGANO DI REVISIONE CONTABILE DELLA REGIONE

L'art. 14, comma 1, lett. e) del D. L. 13/08/2011 n. 138 convertito dalla L. 14/09/2011 n. 148 prevedeva l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione delle Regioni. Secondo il disposto normativo, tale Collegio, a fini di coordinamento della finanza pubblica, deve operare in raccordo con le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti.

La finanziaria regionale per l'esercizio 2013, emanata con L. R. del 28/12/2012 n. 46, dedicava un intero capo alla disciplina del Collegio dei Revisori dei conti della Regione istituito, ai sensi dell'art. 50 bis della L. R. 12/05/2004 n. 7 e della lett. e) del comma 1 dell'art. 14 del su richiamato D. L. n. 138/2011.

All'Organo di revisione sono assegnati i seguenti compiti:

a) esprimere pareri sulla proposta di legge finanziaria regionale, sul bilancio annuale e pluriennale di previsione e sui documenti allegati, nonché sull'assestamento e sulle variazioni. Nei pareri è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio. I pareri sono obbligatori ma non vincolanti;

b) vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali e alla tenuta della contabilità. Il Collegio dei Revisori svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento;

c) produrre la relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione. La relazione deve contenere l'attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, nonché rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione;

d) effettuare verifiche di cassa almeno trimestralmente;

e) vigilare sulla regolarità della gestione delle risorse assegnate ai Gruppi consiliari relativamente alle entrate e alle spese, secondo quanto disposto dal comma 6 dell'articolo 5 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (riduzione dei costi della politica);

f) produrre l'eventuale referto al Consiglio regionale su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia alla Corte dei conti ove si configurino ipotesi di responsabilità;

g) rendersi disponibile ad attività di collaborazione con gli organi regionali che possono chiedere pareri non vincolanti.

I revisori cessano dall'incarico per scadenza del mandato, dimissioni volontarie, morte, impedimento permanente, revoca per gravi inadempienze ai doveri di ufficio, decadenza a seguito della perdita dei requisiti o incompatibilità sopravvenuta.

Sul bollettino ufficiale n. 150 del 18/11/2013 è stato pubblicato il regolamento n. 22 del 14/11/2013 recante le norme attuative per la nomina e lo svolgimento dei lavori del Collegio dei revisori dei conti ai sensi dell'articolo 58 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 45.

Il regolamento prevede, infatti, l'istituzione dell'elenco dei revisori dei conti della Regione Puglia e disciplina il contenuto della domanda e le modalità di iscrizione nell'elenco dei revisori dei conti; la formazione, il contenuto e l'aggiornamento dell'elenco e le modalità di estrazione dei componenti dal predetto elenco.

Inoltre, si richiede il parere del Collegio dei revisori sulle proposte di legge di bilancio, di assestamento e variazione del bilancio, di rendiconto generale, e sui relativi allegati.

Il parere deve essere accluso, a pena di irricevibilità, alle proposte di legge all'atto del loro deposito presso il Consiglio regionale.

Ai sensi dell'art. 9, comma 5, del regolamento regionale n. 22/2013, i pareri del Collegio sono resi entro sette giorni consecutivi dal ricevimento del disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale, entro cinque giorni consecutivi per i disegni di legge di approvazione dell'assestamento generale del bilancio e delle variazioni di bilancio, entro quindici giorni consecutivi per la relazione sul disegno di legge di approvazione di rendiconto della gestione. Decorsi inutilmente tali termini, il parere si intende reso favorevolmente.

Con il successivo regolamento n. 5 del 26/03/2014 sono state dettate ulteriori norme per la nomina e lo svolgimento dei lavori del collegio dei revisori dei conti.

Il citato regolamento n. 5/2014 precisa ulteriormente il contenuto della domanda e le modalità di iscrizione nell'elenco dei revisori dei conti della Regione Puglia; dispone che la struttura regionale responsabile del procedimento di formazione, tenuta ed aggiornamento dell'elenco dei revisori dei conti, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve individuarsi nella Segreteria Generale della Presidenza del Consiglio Regionale; prevede che, in sede di prima applicazione, la designazione dei membri del Collegio dei revisori dei conti si svolge in una seduta pubblica del Consiglio regionale e che tale seduta sia preceduta da un avviso pubblicato sul sito istituzionale del Consiglio regionale in

cui si comunicano luogo, ora e modalità dell'estrazione almeno 5 giorni prima del suo svolgimento. Successivamente, la designazione dei membri del Collegio dei revisori dei conti dovrà avvenire in una seduta pubblica del Consiglio regionale da convocarsi non oltre i 60 giorni precedenti la scadenza del Collegio dei revisori in carica.

Questa Sezione, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014 nonché con deliberazione n. 217/PRSP/2014 del 12/12/2014 inerente il bilancio previsionale 2014 aveva rilevato che tale organo, se pure istituito con apposita legge regionale, non risultava operante.

Il Presidente della Giunta regionale, con decreto del 30/12/2015 n. 667, all'esito delle operazioni di sorteggio espletate, ha provveduto alla nomina dei componenti del Collegio dei revisori della Regione Puglia.

L'Organo di revisione regionale, con nota trasmessa alla Sezione in data 6/04/2016 prot. n. 1272, ha comunicato di essersi formalmente insediato in data 16 febbraio 2016.

18 LA RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

18.1 La relazione annuale del Presidente della Regione

L'art. 1, comma 6, del D. L. 10/10/2012 n. 174 convertito dalla L. 7/12/2012, n. 213, come novellato dall'art. 33, comma 2, lett. a), del D. L. 24/06/2014, n. 91 convertito dalla L. 11/08/2014 n. 116 prevede che il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

Con la deliberazione n. 17/SEZAUT/2016/INPR del 2/05/2016, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale, in data 20/05/2016 n. 117, sono state elaborate le linee guida ed il relativo questionario per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni nell'esercizio 2015.

La Sezione delle Autonomie, con le su richiamate linee guida, ha evidenziato che la relazione intestata all'Organo di vertice della Regione si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte decisionali e programmatiche dell'Ente, in un'ottica di sana gestione finanziaria e di perseguimento del principio di buon andamento.

Nel rispetto del ruolo istituzionale del Presidente sono previste dal questionario risposte di tipo aperto che consentono di rilevare gli aspetti che attengono alla programmazione strategica ed al controllo del ciclo di bilancio, alle modalità di sorveglianza e di autocorrezione interna, al contenuto dei *report*, al sistema degli indicatori ed alla valutazione dei risultati.

La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, chiarito che, nel rispetto dei tempi previsti, i contenuti della relazione annuale del Presidente della Regione potranno essere utilizzati dalle Sezioni regionali della Corte nell'esame del bilancio e del rendiconto, anche ai fini del giudizio di parificazione e che i Presidenti destinatari delle linee guida potranno integrare tale schema informativo con gli opportuni elementi di approfondimento necessari ad una migliore illustrazione dei profili esaminati.

La specifica funzione della relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni è stata ben sottolineata anche dalla Consulta che, con la sentenza n. 39 depositata in data 6/03/2014, ha ribadito che essa costituisce un istituto funzionale a garantire quel raccordo tra controlli interni ed esterni, finalizzati a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

La relazione intestata all'organo di vertice della Regione, nel pieno rispetto delle prerogative dell'Ufficio e del soggetto che le ricopre, nel complessivo sistema delineato dal legislatore con l'art. 1 del D. L. n. 174/2012, costituisce un documento finalizzato ad operare una ricognizione sulla situazione gestionale dell'Ente consentendo una valutazione d'insieme sul sistema dei controlli interni.

Uno degli obiettivi di fondo di detta ricognizione consiste nel rilevare se i risultati della gestione e le sue prospettive di sviluppo risultino rispondenti a piani programmi e obiettivi strategici prefissati e nello stesso tempo si contengano in un quadro di coerenza con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Il punto cardine dell'analisi riguarda il sistema dei controlli interni come delineato dall'ordinamento regionale, nell'ambito della propria autonomia, con riguardo all'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo e giuscontabile.

La relazione del Presidente della Regione Puglia, per l'esercizio 2015, è pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016, prot. n. 2051.

18.2 Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni

La relazione del Presidente della Regione, preliminarmente, fornisce un quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni diretto a registrare le tipologie di controllo interno e gli atti organizzativi, programmatici e strumentali, che ne sono a fondamento o a supporto.

Dall'esame di tale quadro ricognitivo emerge che la Regione, nell'esercizio 2015, ha svolto le seguenti funzioni di controllo interno: controllo di regolarità amministrativo contabile: controllo di gestione e valutazione del personale con incarico dirigenziale, mentre non risultano svolte le attività di controllo strategico.

Il Presidente della Regione illustra, inoltre, che, per altre tipologie di controllo, come il controllo della qualità della normazione o il controllo delle tecniche di struttura del testo (c.d. *drafting* normativo) sono in itinere i regolamenti sull'analisi e sulla verifica di impatto e regolamentazione.

La relazione richiama, quindi, le attività di monitoraggio svolte dall'Organismo indipendente di valutazione.

Infatti, la L. R. n. 1/2011 attribuisce a detto organismo le attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni e la verifica di aspetti di particolare criticità che possano richiedere provvedimenti urgenti da parte dell'organo di Governo.

Tra l'altro, come previsto dalla precitata legge regionale istitutiva dell'OIV, la struttura tecnica permanente creata con funzioni di supporto all'attività dell'organismo è destinata a sostituire i servizi di controllo interno di cui al D. Lgs. n. 286/1999.

Sul versante delle strategie della prevenzione della corruzione, il Presidente della Regione rammenta che uno specifico ruolo di controllo è attribuito al Responsabile della prevenzione della corruzione nonché responsabile della trasparenza della Regione Puglia.[37]

Il Presidente della Regione osserva, inoltre, che l'Ente ha dato seguito alle osservazioni formulate da questa Sezione in relazione alla "sezione trasparenza" del sito web dell'Ente in merito alla mancata pubblicazione di tutti gli incarichi di consulenza e collaborazione e successivamente alla nomina del nuovo responsabile della trasparenza, disposta con deliberazione di Giunta regionale n. 2043/2015, si è avviata un'intensa attività volta a sollecitare le strutture responsabili a trasmettere i relativi dati per la pubblicazione.

Tale attività ha portato all'aggiornamento dei dati per l'anno 2015 nonché alla pubblicazione anche degli incarichi difensivi.

In merito all'attività programmatoria regionale, il Presidente della Regione specifica che, in assenza del piano di sviluppo regionale, il quadro di orientamento strategico per le politiche di sviluppo dell'Ente è stato elaborato nell'ambito dell'atto di programmazione denominato:" Programma del Governo regionale" del 22/07/2015 pubblicato, anch'esso, nel sito regionale.

Tale atto costituisce, secondo le valutazioni del Presidente della Regione, l'indirizzo strategico per le strutture regionali ed in esso assumono un ruolo centrale la partecipazione e la trasparenza, strumenti cardine della costruzione di un sistema efficace di prevenzione di fenomeni corruttivi e di emersione di eventuali patologie nella gestione amministrativa.

---

[37] Al piano delle prevenzione della corruzione ed al piano della trasparenza sono dedicati, nel capitolo 16, della presente relazione due appositi paragrafi.

18.3 Il controllo di regolarità amministrativo-contabile

Dall'esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni emerge che le verifiche di regolarità contabile sono effettuate dal Servizio Bilancio e Ragioneria secondo le modalità indicate dalla legge regionale di contabilità n. 28/2001.

Nel corso del 2015, il controllo di regolarità contabile è stato effettuato su tutte le deliberazioni della Giunta regionale e su tutti i provvedimenti dirigenziali comportanti adempimenti contabili.

La struttura "Servizio controllo di regolarità amministrativa" svolge il controllo di regolarità amministrativa sugli schemi di atti da sottoporre alla Giunta regionale.

Il controllo di regolarità contabile risulta esteso a tutti gli atti che hanno rilevanza finanziaria e patrimoniale diretta o indiretta.

Sulla base degli esiti del controllo di regolarità amministrativo-contabile, la Sezione Bilancio e Ragioneria ha prodotto diverse circolari finalizzate ad applicare correttamente norme e principi contabili.

Gli atti per i quali, al termine del controllo, non è stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile sono circa il 2%; la percentuale di atti proposti dai dirigenti dei Servizi all'esame della Giunta regionale su cui si sono riscontrate irregolarità amministrative è stata pari a circa il 20%.

Conseguentemente i provvedimenti sono stati rettificati sulla base dei rilievi evidenziati ed hanno ricevuto attuazione in seguito o alla rimodulazione dell'atto; o con rapporti e/o annotazioni sottoposti all'attenzione del Presidente e dei componenti della Giunta regionale; oppure si è proceduto alla restituzione o ritiro dell'atto ed ad una nuova proposizione.

La verifica sui flussi di cassa economale avviene, invece, trimestralmente ed annualmente, alla fine dell'esercizio finanziario, effettuando il controllo sui rendiconti di cassa inviati al Servizio Ragioneria e sugli atti a supporto dei mandati prodotti. Inoltre, poiché è stato realizzato un sistema informativo on line, è possibile controllare in tempo reale con le credenziali centrali la regolarità degli adempimenti contabili degli economi.

Le risultanze del controllo di regolarità amministrativo-contabile sono state trasmesse ai Servizi regionali che hanno adottato i relativi provvedimenti ed alla Struttura di staff Controllo di gestione.

Per quanto riguarda le attività di gestione di fondi dell'Unione Europea, il Presidente della Regione segnala che l'Ente sottopone a controlli di regolarità amministrativa contabile le uscite relative ai progetti cofinanziati da fondi strutturali, sia mediante un campione estratto dalle strutture di controllo di primo livello delle Autorità di gestione o in alcuni casi per il 100%, che mediante un

campione estratto con metodologia statistico-causale dall'Autorità di audit per i programmi FESR e FSE 2007-2013.

L'Autorità di Audit utilizza per la selezione del campione da sottoporre annualmente ad audit il MUS-standard approach, secondo gli orientamenti stabiliti dai Servizi della Commissione Europea nel documento COCOF_08-0021-03_EN "Guidance on sampling methods for audit authorities ". Il campione viene estratto mediante applicativi forniti dal Ministero delle Finanze. Tale sistema dei controlli è, quindi, organizzato su due livelli: il primo livello di controlli è affidato direttamente alle Autorità di Gestione dei Programmi operativi, le quali sono dotate di autonome strutture che svolgono attività di controllo durante tutto l'anno con il sistema del campionamento o in taluni casi interessando il 100% delle operazioni; il secondo livello di controlli è affidato all'Autorità di audit che opera attraverso il campionamento delle operazioni, estratto annualmente.

Il lavoro dell'Autorità di Audit, svolto su ciascuna annualità, si conclude obbligatoriamente in base alle scadenze imposte dal REG (CE) 1083/2006, entro l'annualità successiva.

18.4 Il controllo di gestione e pianificazione strategica

L'istituzione del controllo di gestione è avvenuta con regolamento n. 15 del 10 ottobre 2003 che ne disciplina le relative funzioni e le attività quale struttura di staff del Capo di Gabinetto del Presidente, destinata a confluire secondo il nuovo modello organizzativo regionale MAIA nella struttura tecnica permanente presso la Segreteria Generale della Presidenza competente per l'attuazione del ciclo di gestione della performance ancora in fase di implementazione (art. 14 D.P.G.R. n. 443 del 31/07/2015).

In particolare, il controllo di gestione, ai sensi dell'art. 5 della L. R. n. 1/2011, quale struttura di supporto all'attività dell'organismo indipendente di valutazione, è destinata a sostituire i servizi di controllo interno di cui al D. Lgs. n. 286/1999.

Il Presidente della Regione, nella relazione annuale sul sistema dei controlli interni trasmessa alla Sezione, evidenzia che l'attività della struttura del controllo di gestione è improntata al supporto alle diverse strutture regionali sia nella fase di definizione e traduzione degli obiettivi strategici e declinazione degli obiettivi operativi, che nelle fasi di selezione degli indicatori per la misurazione dei risultati e di rendicontazione finale dei risultati strategici.

Le risultanze del processo di analisi monitoraggio e verifica confluiscono, poi, in un documento di analisi gestionale che è inviato all'Organismo Indipendente di valutazione ai fini della valutazione della dirigenza.

Attualmente, sono in fase di adozione le due relazioni sulla performance organizzativa prodotte dalla struttura del controllo di gestione nell'esercizio 2015 per la Giunta Regionale e per il Consiglio regionale e riferite all'esercizio 2014 ove è contenuta anche un'analisi dei costi sul personale e di funzionamento delle strutture.

Dall'esame della relazione si rileva che i tempi di consuntivazione dei report si protraggono sino a circa un anno dopo la chiusura dell'esercizio, mentre la norma regolante gli adempimenti del controllo di gestione prevede un tempo di sei mesi (reg. reg. n. 15/2003).

Questa criticità è attribuibile, come emerge dalla relazione, alla mancanza di un idoneo sistema informativo integrato per la gestione del ciclo della performance che obbliga la struttura del controllo di gestione ad una diretta raccolta di dati gestionali frammentaria a fronte della necessità di una reale visione del quadro strategico di riferimento che renda efficace il monitoraggio dei risultati e la possibilità di un orientamento correttivo delle azioni.

Il Presidente rassicura a tale proposito, che già, nel corso del 2015, sono state accelerate le procedure per dotare l'amministrazione regionale di un efficace sistema informativo, acquisendolo con le modalità del riuso gratuito da altra Amministrazione pubblica.

Entro il corrente anno sarà, quindi, disponibile il sistema informativo denominato "G-ZOOM" che favorirà una migliore e più efficace gestione del ciclo della performance che contemplerà sia la definizione degli obiettivi che il monitoraggio intermedio e finale dei risultati conseguiti.

Inoltre, il Presidente illustra che sono in fase avanzata di realizzazione altri strumenti informativi come il "CIFRA 2" che renderà disponibili e riutilizzabili, ai fini del controllo di gestione, una serie di dati, con particolare riferimento a quelli di natura finanziaria contenuti sia nelle deliberazioni di Giunta regionale che negli atti di natura dirigenziale. Detto sistema consentirà, altresì, una maggiore completezza delle informazioni sugli stanziamenti di spesa negoziati in fase di definizione degli obiettivi strategici con i dirigenti ed in fase di monitoraggio, realizzando in tal modo, un miglioramento della capacità di analisi della spesa in relazione al conseguimento degli obiettivi.

I report prodotti dalla struttura tecnica permanente con il contributo dello strumento informatico integrato con il sistema del controllo strategico saranno di ausilio all'esercizio del controllo strategico di recente implementazione.

Sarebbe opportuno, come precisato nella relazione, dotare la struttura tecnica permanente del supporto di un sistema di *"data warehouse"* atto a garantire l'accesso ai sistemi informativi interni,

in particolare quelli di contabilità analitica presenti nelle diverse strutture regionali al fine di produrre report di analisi gestionali per centri di responsabilità amministrativa; ciò consentirebbe una maggiore efficacia e tempestività delle azioni correttive da parte dell'organo politico già in corso d'esercizio.

L'attività principale del Servizio Controllo di Gestione consiste nel supportare i dirigenti responsabili nella fase di redazione del piano della performance organizzativa per la definizione degli obiettivi operativi e per l'individuazione degli indicatori di misurazione dei risultati ai fini della valutazione della performance organizzativa, che va ad integrarsi con il Piano annuale direzionale (PAD).

Gli indicatori utilizzati sono sostanzialmente classificabili in due tipologie:

- quantitativi che si caratterizzano per essere associati a dati di natura monetaria o fisica, come la percentuale di spesa prevista e la percentuale di avanzamento dell'obiettivo rispetto al risultato atteso;
- qualitativi che sono utilizzati per misurare obiettivi strategici operativi non associabili a valori fisici o monetari, in grado di misurare il miglioramento di un valore di target rispetto a quello dell'anno precedente o ad una serie storica.

La relazione precisa, inoltre, che il piano di gestione suddivide le risorse tra i centri di responsabilità, attuando un collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi ed, in relazione alla concreta realizzazione di tale piano, aggiunge che, secondo la normativa regionale, il piano annuale direzionale è un documento di programmazione che, integrato nel piano della performance, garantisce il collegamento tra risorse utilizzate e risultati conseguiti.

Il piano annuale direzionale (PAD) costituisce, quindi, il documento di programmazione operativa di ogni singola Sezione, sotto articolazione del Dipartimento.

Gli obiettivi operativi gestionali, mediante una codifica, sono messi in stretta relazione con le risorse finanziarie e la dotazione organica impiegata.

Questo consente alla struttura del Controllo di Gestione di analizzare gli scostamenti tra i risultati previsionali con quelli effettivamente conseguiti, dando evidenza delle risorse finanziarie utilizzate e dei relativi costi di funzionamento imputati alla struttura.

Con riferimento alle attività di pianificazione strategica, il Presidente della Regione ha segnalato che: *"relativamente all'anno 2015, non erano presenti strumenti funzionali al controllo di gestione strategico"* e che: *"attraverso l'attività svolta nei primi mesi della legislatura, sono state rilevate numerose criticità o necessità di adeguamento e integrazione dell'azione dell'amministrazione regionale. In particolare, è rilevabile la mancata integrazione tra il sistema di controllo strategico e il controllo di gestione nonché la mancanza di strumenti operativi funzionali alla valutazione delle politiche regionali"*.

Conseguentemente la relazione specifica che, nell'ambito di un modello di governo orientato alla programmazione ed al controllo dei risultati, è di fondamentale importanza la definizione di un sistema di pianificazione e di controllo strategico da realizzarsi, in primo luogo, mediante l'adozione del Piano di sviluppo regionale (PSR), previsto dall'art. 8 della L. R. n. 28/2001, che rappresenta l'architrave in chiave strategica per le politiche di sviluppo dell'Ente.

Al riguardo, il Presidente della Regione fornisce rassicurazioni che già, nel mese di gennaio 2016, l'Ente ha provveduto all'approvazione del Documento di Economia e Finanza, per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018, con deliberazione della Giunta Regionale n. 4 del 21 gennaio 2016 e del Consiglio Regionale del 1 febbraio 2016 n. 32.[38]

Attraverso il DEFR, secondo quanto previsto dal D. Lgs. n. 118/2011, l'Organo esecutivo si è dotato, pertanto, di un strumento di pianificazione e di controllo strategico attraverso il quale: a) esplicitare le decisioni inerenti i programmi da realizzare ed i contenuti all'interno delle singole missioni e le relative previsioni di spesa e le modalità di finanziamento; b) orientare le deliberazioni conseguenti in seno al Consiglio ed alla Giunta Regionale.

Nel corso del 2016, il processo di programmazione strategica dovrà, quindi, tener conto sia della definizione del Piano di Sviluppo Regionale che, in ottica strategica e pluriennale, deve contemperare gli obiettivi presenti nelle linee programmatiche del Governatore e nei documenti di programmazione settoriale, sia del Bilancio sociale disciplinato dalla L. R. 7 aprile 2014 n. 15 e che, attraverso l'espressione dei risultati conseguiti dall'amministrazione, in termini di efficacia e di efficienza, consente di effettuare il confronto periodico degli obiettivi programmati con i risultati conseguiti.

Tale percorso, ad avviso del Presidente della Regione, si completerà con l'introduzione di un sistema informativo integrato e con la completa attuazione del nuovo modello organizzativo regionale.

La Sezione auspica, quindi, la piena realizzazione di un efficace sistema di controllo strategico integrato con il controllo di gestione rammentando che tale forma di controllo è strettamente legata all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale poiché, infatti, l'attività di controllo strategico è finalizzata a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo.[39]

---

[38] L'adozione del DEFR è stata esaminata, nella presente relazione, al paragrafo 1.1. intitolato "l'attività programmatoria regionale".

[39] Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 119/VSGC/2016 del 30/05/2016.

18.5 Il Piano della performance

Il documento di raccordo della programmazione strategica della Regione Puglia, per l'esercizio 2015, si estrinseca, come illustrato nel paragrafo che precede, nel piano della performance organizzativa adottato con la deliberazione di Giunta Regionale del 22 marzo 2016 n. 319, in ritardo rispetto ai termini di approvazione degli atti programmatori dell'Ente, al fine della corretta implementazione e costruzione del ciclo della performance organizzativa.

Invero, dall'esame di detto documento si rileva che, sin dai primi mesi dell'esercizio 2015, i direttori delle aree di coordinamento ed i responsabili delle strutture autonome hanno definito, sulla scorta delle linee di indirizzo politico amministrativo, gli obiettivi strategici da assegnare alle strutture di riferimento.

Dal momento dell'assegnazione degli obiettivi strategici, con l'ausilio tecnico dell'Organismo Indipendente di Valutazione e del Controllo di gestione si è dato il via alla fase di definizione degli obiettivi operativi, degli indicatori di risultato e dei *target* che consentono la verifica del raggiungimento degli obiettivi, in linea con gli atti di indirizzo dell'organo politico-amministrativo e che compongono il piano della performance organizzativa per l'anno 2015.

Conseguentemente è stata elaborata, da parte del controllo di gestione, la proposta di piano della performance, sulla scorta delle schede obiettivo pervenute dalle diverse Direzioni di area.

La predetta proposta di piano della performance è stata trasmessa, con nota n. 021/0003518 del 30 giugno 2015, all'allora Direttore pro tempore dell'Area organizzazione e, sin dai primi mesi dell'esercizio 2015, i responsabili delle strutture autonome hanno definito, sulla scorta delle linee di indirizzo politico amministrativo, gli obiettivi strategici da assegnare alle diverse strutture della Giunta Regionale comprese quelle autonome, tradotti in obiettivi operativi per l'anno di riferimento.

Detto piano, nelle more dell'avvicendamento del governo regionale insediatosi a luglio 2015 e dei successivi atti di riorganizzazione delle strutture regionali, ha costituto il quadro di riferimento delle attività delle strutture della Giunta regionale.

Tuttavia la Sezione, pur tenendo in considerazione le precisazioni formulate dalla Regione Puglia in merito alle problematiche concernenti il procedimento di adozione del Piano della performance, non può non rilevare, per l'esercizio 2015, il ritardo nell'approvazione del suddetto Piano, soprattutto in assenza di un piano strategico pluriennale e di un piano annuale di attività.

Ciò potrebbe determinare un depotenziamento dell'utilizzo di questo strumento che, nell'intenzione del legislatore, dovrebbe consentire l'avvio del ciclo della performance e che invece, se tardivamente approvato, potrebbe porre dei problemi sulla affidabilità dei misuratori e sull'effettivo

miglioramento dei servizi, con il rischio che i *target* associati agli indicatori diventino più un dato di consuntivazione che di pianificazione.

La Sezione prende, comunque, atto che, per il futuro, l'azione di governo appare orientata verso una pianificazione più coerente e rispondente alla esatta implementazione, costruzione e definizione del ciclo di programmazione, controllo, valutazione della performance organizzativa e individuale.

Infatti, come chiarito dallo stesso Ente, la finalità del Piano della performance è quella di contribuire a costruire un sistema di accountability democratica tesa a stabilire una performance attesa dall'azione di governo e, nel contempo, a perseguire obiettivi di miglioramento definiti ex-ante.

La Sezione sottolinea, a questo proposito, l'importanza della necessaria integrazione dei documenti costituenti il ciclo della performance organizzativa, con proiezione triennale, con la programmazione finanziaria dell'Ente e con le misure in materia di trasparenza correlate al sistema di valutazione applicato dall'organismo Indipendente di valutazione.

Tutto ciò deve essere inteso, come ha evidenziato la CIVIT con deliberazione n. 6/2010, quale "strumento di garanzia dei valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, per favorire il controllo sociale sull'azione amministrativa e sul rispetto del principio di legalità, e anche per assicurare l'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa garantendo la più ampia trasparenza, e, quindi, la conoscibilità del funzionamento dell'amministrazione e dei suoi risultati".

Si dà atto, infine che, con deliberazione n. 283 del 10 giugno 2015, è stato approvato dall'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il Piano della performance organizzativa che individua gli obiettivi strategici annuali ed operativi delle strutture del Consiglio Regionale, indicati in apposite schede, predisposte da ogni servizio.

18.6 La valutazione del personale

L' Organismo indipendente di valutazione è stato istituito nella Regione Puglia, ai sensi dell'art. 5 della L. R. n. 1/2011.

Nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali 2012 e 2013, sono già state illustrate le funzioni dell'Organismo e si è rilevata la nomina dei componenti, per un triennio, salvo rinnovo, avvenuta con deliberazione di Giunta regionale n. 2893/2012.

La Regione Puglia ha provveduto ad avviare, con deliberazione di Giunta regionale n. 2239 del 9/12/2015, le procedure per il rinnovo dell'Organismo di valutazione.

La nomina del nuovo Organismo è, poi, avvenuta con deliberazione di Giunta regionale del 17/05/2016 n. 674 dalla quale emerge che il compenso è quantificato in €. 70.000,00 per il componente

con funzioni di Presidente ed in €. 60.000,00 per gli altri due componenti, in diminuzione rispetto al compenso di €. 89.000,00 previsto per il precedente organismo rimasto in carica sino al 29 febbraio 2016.

Tra i compiti dell'OIV, previsti dall'art. 14 commi 4 e 6 del D. Lgs. n. 150/2009 e dall'art. 6 della L. R. n. 1/2011, particolare rilevanza assumono il monitoraggio del funzionamento del sistema di valutazione e dei controlli interni; l'elaborazione di una relazione annuale pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente (relazione sulla performance organizzativa e relativo atto di validazione); la verifica su aspetti di particolare criticità che possono richiedere provvedimenti urgenti; la misurazione della performance delle strutture regionali nel loro complesso e la valutazione annuale dei dirigenti; l'attività di supporto alla Giunta regionale nella valutazione dei Direttori di area e del Segretario della Giunta ed all'ufficio di Presidenza del Consiglio nella valutazione del Segretario da effettuarsi in linea con il sistema di misurazione e valutazione della performance, adottato dalla Giunta regionale con delibera n. 1520/2014, pubblicata sul B.U.R.P. il 26/08/2014.

Detto sistema prevede che la valutazione dei dirigenti sia la risultante della misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di performance e dei comportamenti organizzativi.

Quest'ultima valutazione costituisce l'esito della combinazione ponderata dei giudizi espressi dal dirigente medesimo, dal dirigente sovraordinato e dal personale di comparto dallo stesso coordinato in ordine a sette dimensioni di valutazione (decisione, leadership e comunicazione interna, integrazione e collaborazione, organizzazione e semplificazione, valorizzazione del personale, cambiamento e innovazione, orientamento all'utente) articolate in 52 famiglie comportamentali complessive.

All'OIV spetta, secondo detto sistema, il compito di monitorare gli esiti del processo di valutazione.

L'Organismo indipendente di valutazione è destinato ad assumere un ruolo ulteriormente pregnante con l'adozione del recente D. Lgs. 25/05/2016 n. 97 che, all'art. 41, attribuisce all'OIV il potere di verificare, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza.

Il Presidente della Regione, nella relazione sul sistema dei controlli interni, rappresenta che l'Organismo non ha potuto completare la valutazione dei dirigenti per l'esercizio 2014, per la concorrenza di diversi fattori.

Infatti, dalla relazione emerge che l'OIV, nel corso del 2015, ha provveduto alla raccolta dei dati pertinenti ed ha effettuato i colloqui individuali con ciascun dirigente in ordine agli obiettivi

programmati e la verifica dei risultati raggiunti utilizzando anche le analisi dei report del controllo di gestione.

Tuttavia, nelle more del procedimento valutativo, tra la fine della precedente legislatura e la successiva è stata concordata una revisione delle regole di valutazione, approvata con D.G.R. del 30 novembre 2015, n. 2154.

Dalla lettura di detto documento si evince che la revisione del sistema di misurazione è scaturita dalla necessità di apportare modifiche rispetto ad alcuni aspetti di criticità rilevati in sede di prima applicazione del sistema sulla valutazione 2013 e che riguardano più specificamente il punteggio di 20 punti assegnato dal dirigente sovraordinato (capo di Gabinetto o dal segretario generale) ai dirigenti di Servizio e dal Dirigente sovraordinato ai direttori d'Ufficio.

L'organismo aveva, infatti, evidenziato la mancata individuazione della componente cui detto punteggio sia da riferire, avendo già il dirigente sovraordinato provveduto ad assegnare il punteggio sui comportamenti in sede di etero-valutazione, per il quale il sistema prevede un punteggio assegnabile di 40 punti.

Pertanto, sulla base di detta modifica, il punteggio di 20 punti sarà ascritto alla valutazione concernente il raggiungimento, da parte del dirigente, degli obiettivi a cui è già correlato un punteggio assegnabile di 40 punti.

Lo stato di attuazione della Performance organizzativa è oggetto di rendicontazione in attuazione dell'art. 10 del D. Lgs n. 150/2009.

La relazione sulla performance organizzativa per l'anno 2014 è in corso di adozione da parte della Giunta Regionale e da parte del Consiglio Regionale.

Alla relazione dovrà far seguito l'atto di validazione della Performance, di competenza dell'OIV che, ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato D.lgs. n.150/2009, costituisce condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito. Entrambe debbono essere pubblicate nel sito web istituzionale, alla sezione "Amministrazione trasparente".

L'OIV ha, altresì, il compito di monitorare gli esiti del controllo di valutazione, di controllare le situazioni potenzialmente anomale e di intervenire e correggere le valutazioni non adeguatamente fondate su riscontri ed evidenze empiriche.

Il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione e del sistema dei controlli interni è oggetto di relazione a cura dell'OIV, come previsto dall'art.14 comma 4 lettera a) della L. n. 150/2009 e dall'art 6 della L.R. n. 1/2011.

Detta relazione dovrà poi essere trasmessa all'organo d'indirizzo politico e pubblicata secondo quanto stabilito dall'ANAC, con delibera n. 23/2013, sul sito istituzionale, al fine di garantire la trasparenza dell'intero processo valutativo.

Dall'accesso al sito istituzionale "Amministrazione trasparente", sottosezione "Performance", non risulta la pubblicazione delle relazioni per gli esercizi 2013, 2014 e 2015.

La relazione del Presidente della Regione precisa, altresì, che il sistema di valutazione del personale con qualifica dirigenziale non prevede la classificazione in fasce retributive.

Invero, come previsto dalla contrattazione integrativa attualmente in vigore per il personale dirigenziale, il calcolo del coefficiente individuale utile per effettuare la ripartizione della pertinente quota del fondo per il salario accessorio e per calcolare l'importo dell'indennità di risultato spettante a ciascun dirigente è determinato moltiplicando il punteggio conseguito all'esito del processo valutativo:

- per 90 se la valutazione si riferisce ad un dirigente di servizio;
- per 128 se la valutazione si riferisce a un dirigente di servizio e il punteggio attribuito è pari o superiore a 86;
- per 63 se la valutazione si riferisce ad un Dirigente di ufficio o di staff;
- per 90 se la valutazione si riferisce ad dirigente di servizio o di staff ed il punteggio attribuito sia pari o superiore a 86 (premio per l'eccellenza).

La relazione per l'esercizio 2014 dava atto che la Regione Puglia stava valutando l'opportunità di adottare una diversa articolazione delle fasce di merito in ragione dell'intervenuta adozione dell'applicazione del nuovo sistema di misurazione.

Infatti, il documento inerente il sistema di misurazione prevede espressamente che, con apposito regolamento, si provvederà ad individuare i diversi livelli di performance, non inferiori a tre, e le risorse collegate.

19 CONSIDERAZIONI DI SINTESI

L'articolo 1, comma 5, del D. L. 10/10/2012 n. 174 convertito nella Legge 7 dicembre 2012 n. 213, prevede che il rendiconto generale della Regione deve essere parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

La decisione di parifica dei rendiconti regionali richiama, pertanto, la disciplina prevista per il giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale ed al Consiglio regionale.

Il presente giudizio di parificazione si inserisce tra l'approvazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge sul rendiconto dell'esercizio 2015 approvato in data 25/05/2016 e pervenuto alla Sezione in data 31/05/2016 prot. n. 1929 e l'approvazione della relativa legge da parte del Consiglio regionale.

Infatti, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 recante la nuova disciplina di armonizzazione contabile, le Regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della Giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il giudizio di parificazione dell'esercizio 2015 deve tener conto che tale esercizio si pone quale anno di transizione tra la vecchia e la nuova disciplina contabile posto che, se pure solo a fini conoscitivi, la Regione Puglia ha provveduto alla redazione degli schemi di bilancio previsti dal D. Lgs. 23/06/2011 n. 118.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 depositata in data 6 marzo 2014, ha affermato la legittimità del giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni.

Appare, quindi, confermato dalla più recente legislazione il ruolo della Corte dei conti quale organo di rilevanza costituzionale dello Stato comunità, in posizione di terzietà ed indipendenza, posto al servizio degli Enti che compongono la Repubblica.

La manovra di bilancio regionale per l'esercizio 2015 è improntata secondo le disposizioni contenute nella finanziaria e nel bilancio di previsione regionale regolarmente approvate dalla Regione rispettivamente con le con le L. R. n. 52 e n. 53 del 23 dicembre 2014.

La legge finanziaria regionale, all'art. 4, conferma, per il periodo di imposta 2015, sia le maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche previste nell'esercizio 2014 che l'aliquota Irap nella misura dello 0,92%, nonché l'esenzione dal tributo per gli enti non commerciali, per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e per aziende pubbliche di servizi alla persona.

L'art. 7 della finanziaria regionale assegna ai consorzi di bonifica fino alla concorrenza di 8,5 milioni di euro per il primo semestre 2015, le somme occorrenti per far fronte alle seguenti spese di funzionamento: a) emolumenti ai dipendenti a tempo indeterminato ed a tempo determinato; b) consumi, anche pregressi, di acqua ed energia sia per uso civile che per uso agricolo; c) oneri, a carico dei consorzi, spettanti ai dipendenti collocati in quiescenza fino al 31 dicembre 2015.

La Regione Puglia ha adottato gli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014 che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria e vi ha affiancato gli schemi previsti dall'articolo 11 del D. Lgs. n. 118/2011 cui è attribuita, per l'esercizio 2015, funzione conoscitiva.

Lo stato di previsione per l'entrata e per la spesa dell'anno finanziario 2015 è determinato, dagli articoli 1 e 2 della predetta legge di bilancio in €. 21.463.417.830,10 per la gestione di competenza ed in €. 31.136.416.808,01 per la gestione di cassa.

Il bilancio di previsione 2015 è stato, quindi, predisposto anche nel rispetto della novella apportata dalle nuove disposizioni in materia di armonizzazione contabile previste dal D. Lgs. 23/06/2011, n. 118 e pertanto contiene, tra gli allegati, il riepilogo generale delle entrate secondo la nuova classificazione con l'indicazione, come prima voce, del fondo pluriennale vincolato e prima degli stanziamenti di entrata è riportato l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per €. 5.120.668.595,69, come statuito dall'art. 13 della L. R. di bilancio n. 53/2014.

La legge di bilancio determina, inoltre, dall'articolo 7 all'articolo 12 gli importi, per l'esercizio finanziario 2015, dei fondi di riserva previsti dalla L. R. di contabilità 16/11/2001 n. 28.

Con la Legge Regionale del 14 dicembre 2015 n. 35, è stato approvato l'assestamento e la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione Puglia.

L'art. 3 della L. R. di assestamento 2015 quantifica, in via definitiva, il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente 2014 e precisa che tale risultato, già iscritto in via presuntiva per €. 5.120.668.595,69 nella parte entrata del bilancio di previsione per l'esercizio 2015, approvato con L.

R. n. 53/2014, è rideterminato in €. 4.845.880.307,54 a seguito della approvazione, con L. R. n. 26/2015, del rendiconto 2014.

Per effetto delle variazioni apportate al bilancio di previsione 2015, gli articoli 4 e 5 della L. R. n. 35/2015 stabiliscono che l'ammontare complessivo dell'entrata e della spesa dello stato di previsione 2015 risulta aumentato di €. 916.722.000,40, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di €. 4.065.092.409,55, quanto alla previsione di cassa.

L'articolo 6 della L. R. di assestamento 2015 assegna risorse aggiuntive correnti al Servizio sanitario regionale per l'acquisto dei farmaci innovativi, per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e per effetto di minori trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale e prevede l'istituzione nel bilancio regionale autonomo per l'esercizio 2015 nell'ambito della U.P.B. 05.08.01, del capitolo n. 771015 avente una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 60 milioni.

Con deliberazione n. 242/PRSP/2015 del 10/12/2015, questa Sezione, pur prendendo atto dell'attività autocorrettiva realizzata dalla Regione Puglia che ha provveduto alla istituzione del fondo per anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi del D. L. n. 35/2013, nonché alla conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione, ha rilevato la tardiva approvazione della legge regionale di assestamento del bilancio per la quale l'art. 41 della L. R. di contabilità n. 28 del 16/11/2001 prevede il termine del 30 giugno e l'art. 50 del citato D. Lgs. n. 118/2011 individua il termine del 31 luglio.

Con memorie pervenute in data 30/06/2016, la Regione, a conclusione della fase istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione, ha ribadito che, a differenza degli esercizi precedenti, non era stato possibile procedere alla tempestiva adozione del disegno di legge di poiché in seguito alla sentenza della Consulta n. 181/2015 che imponeva la istituzione di un fondo per le anticipazioni di liquidità, il rientro del disavanzo di amministrazione per tale via determinatosi in €. 506.337.113,041 avrebbe dovuto avvenire con le modalità previste dall'art. 42, comma 12, del D. Lgs. n. 118/2011 ovvero entro i successivi tre esercizi finanziari, e pertanto si era reso necessario attendere l'emanazione del D. L. n. 179/2015 che disciplinava tale materia.

Con la su richiamata deliberazione n. 242/PRSP/2015, questa Sezione rilevava anche la mancata elaborazione dei documenti programmatici previsti dalla L. R. di contabilità n. 28/2001.

Tuttavia, in attesa della vigenza delle nuove disposizioni in materia di programmazione, a cui le Regioni devono ispirare la propria gestione ed, in particolare, dell'elaborazione del Documento di economia e finanza regionale (DEFR), approvato, per l'esercizio 2016, con deliberazione di Giunta n. 4 del 21/01/2016, l'attività programmatoria regionale, nel corso dell'esercizio 2015, si è concentrata, principalmente, sull'attuazione del programma operativo FESR-FSE 2014-2020

approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 1735 del 6/10/2015 ed avente tredici assi prioritari e del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) per il quale, con deliberazione di Giunta Regionale n. 2424 del 30/12/2015, si è preso atto della decisione di esecuzione della Commissione UE n. 8412 del 24/11/2015.

La novità più significativa dell'attività programmatoria nel settore dei finanziamenti europei, deve, ad avviso della Sezione, individuarsi nella prevista verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi.

Notevole rilevanza è destinato ad assumere anche il nuovo Protocollo d'intesa sottoscritto con il partenariato economico e sociale a giugno 2014 e con il quale l'Ente si propone la concentrazione degli obiettivi e delle risorse, la definizione di tempi certi per la realizzazione delle opere, l'incremento dei livelli di efficacia della spesa pubblica ed una maggiore integrazione tra fondi.

Dall'esame della citata deliberazione di Giunta regionale n. 1735/2015 emerge che la dotazione finanziaria totale del POR Puglia 2014-2020 è pari a €. 7.120.958.992, di cui il 50% di cofinanziamento comunitario ed il 50% di cofinanziamento nazionale.

La predetta dotazione è così ripartita tra i due fondi: dotazione totale del FESR, pari a €. 5.576.140.094, di cui il 50% di quota UE, pari a €. 2.788.070.047; dotazione totale del FSE, pari a €. 1.544.818.898, di cui il 50% di quota UE pari a €. 772.409.449.

La dotazione finanziaria totale del PSR Puglia 2014-2020 è pari a €. 1.637.880.991,74, di cui il 60,50% di cofinanziamento comunitario ed il 39,50% di cofinanziamento nazionale così distinto: 27,65% Stato e 11,85% Regione.

Lo stato di attuazione dei programmi operativi 2007-2013 desumibile dalla relazione dell'Assessore al Bilancio, allegata alla L. R. di bilancio 2016 n. 2 del 15/02/2016, registra un livello di spesa superiore allo stanziamento complessivo del programma poiché, a fronte di una dotazione finanziaria di €. 3.851.502.909,00, i pagamenti pubblici certificati, a dicembre 2015, ammontano a €. 3.966.840.601,00, con un incremento di spesa di oltre 800 milioni di euro rispetto all'anno precedente.

La Sezione ha, poi, posto particolare attenzione alle operazioni di avvio del nuovo sistema di armonizzazione contabile introdotto dal citato D. Lgs. n. 118/2011 che ha disciplinato delle apposite operazioni contabili che gli enti territoriali sono tenuti ad adottare e, tra queste, assume primaria rilevanza l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, all'esito della quale non devono essere conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili.

Per effetto dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, può, quindi, verificarsi, in via eccezionale e straordinaria, che il risultato di amministrazione, al 1° gennaio 2015, sia divergente

rispetto a quello risultante dal rendiconto approvato dell'esercizio 2014 ed elaborato sulla base della previgente normativa contabile.

Con deliberazione della Giunta Regionale del 6/08/2015 n. 1586, l'Ente provvedeva ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto per l'esercizio 2014, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011.

Tuttavia, con la successiva deliberazione di Giunta regionale dell'8/10/2015 n. 1739, la Regione rilevava dall'esame dei dati elaborati dalla procedura *software* del programma di contabilità rispetto alla stessa tabella presente sul sito Arconet del MEF una discordanza nel calcolo dell'allegato "Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui" dovuta all'indicazione del fondo pluriennale e pertanto procedeva alla riapprovazione degli allegati alla D.G.R. n. 1586/2015 inerenti il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui e rideterminava il fondo pluriennale vincolato al 1° gennaio 2015 da iscrivere nell'entrata del bilancio di previsione 2015-2017, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, in un valore pari rispettivamente ad euro zero e ad €. 365.567.851,05.

La composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, definito nell'ambito del su richiamato processo di riaccertamento straordinario dei residui, è stata, poi, modificata per effetto della successiva deliberazione della Giunta regionale n. 2051 del 23/11/2015 che, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lett. b) del D. L. 13/11/2015 n. 179 (non convertito in legge e le cui norme risultano trasfuse nella legge di stabilità 2016), ha rideterminato tale risultato di amministrazione accantonando una quota al fondo anticipazioni di liquidità per un importo pari alle anticipazioni acquisite negli esercizi 2013 e 2014, al netto delle quote già rimborsate.

Si rammenta, al riguardo, che questa Sezione, con la relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto 2014 n. 136/2015/PARI del 3/07/2015, aveva già rilevato che la problematica afferente la corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità ex D. L. n. 35/2013 doveva necessariamente coordinarsi con la nuova normativa dettata dal D. Lgs. n. 118/2011 vigente dal 1° gennaio 2015 e recante il passaggio al nuovo sistema di contabilità nonché con l'evoluzione normativa intervenuta proprio in materia di anticipazioni di liquidità con l'emanazione del D. L. 19/06/2015 n. 78 che confermava, all'art. 2, comma 6, la tesi dell'accantonamento di un fondo nel risultato di amministrazione; tesi oramai pienamente confermata dalla sentenza della Consulta n. 181/2015 e dalle disposizioni della legge di stabilità 2016.

L'esame dell'andamento della finanza regionale è stato effettuato dalla Sezione alla luce del nuovo quadro normativo delineato dalla legge di stabilità dell'esercizio 2015 (L. 23/12/2014 n. 190), con la quale sono stati definiti i nuovi obiettivi di finanza pubblica cui devono contribuire le Regioni.

Infatti, l'art. 1, comma 460, della legge n. 190/2014, dispone l'abrogazione, a decorrere dall'esercizio 2015, di tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno che avevano regolamentato fino all'esercizio 2014 gli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, ferma restando l'applicazione delle sanzioni, nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nel 2014 da porre in essere nell'esercizio 2015.

Pertanto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le Regioni a statuto ordinario concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 460 a 483 della citata L. n. 190/2014 che costituiscono princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

La Regione doveva, quindi, conseguire: 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, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione ed il rimborso anticipato dei prestiti.

La Regione Puglia ha garantito il rispetto sia del saldo finanziario di parte corrente, che del saldo finanziario finale.

Il "patto regionalizzato" prevede, inoltre, che le Regioni a statuto ordinario possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare i loro saldi obiettivo per consentire un aumento dei pagamenti in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, dei saldi dei restanti enti locali della Regione ovvero dell'obiettivo di saldo tra entrate finali e spese finali in termini di cassa della Regione stessa.

La Regione Puglia ha ceduto spazi finanziari di cassa per l'importo complessivo di €. 700.000,00 a Province, Città metropolitana di Bari e Comuni pugliesi in virtù della deliberazione di Giunta regionale n. 813 del 17 aprile 2015, a seguito dell'accordo sottoscritto con ANCI Puglia, Città metropolitana di Bari ed UPI Puglia in data 14 aprile 2015.

La Regione ha conseguito l'obiettivo di pareggio di bilancio per l'esercizio 2015, ha osservato i limiti di indebitamento e gli equilibri di bilancio 2015 mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, sia per la parte corrente che per la parte investimenti.

La società Moody's, in data 17 dicembre 2015, ha attribuito il *rating* Baa2 con *outlook* stabile alla Regione Puglia, collocandola nella parte alta della fascia dei *rating* assegnati alle Regioni italiane.
L'articolo 45 del D. L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni nella L. 23 giugno 2014, n. 89, consente la ristrutturazione di parte del debito delle Regioni, con una conseguente riduzione dell'onere annuale destinato al pagamento dello stesso.
La Regione Puglia si è avvalsa del disposto dell'art. 45, comma 1, della predetta normativa nella parte in cui consente la ristrutturazione di titoli obbligazionari regionali con vita residua pari o superiore a 5 anni e valore nominale dei titoli pari o superiore a 250 milioni di euro; in questi casi, la Regione finanzia il riacquisto dei titoli utilizzando il ricavato di un mutuo concesso dal MEF e con contestuale cancellazione dei derivati insistenti su di essi.
Il parametro essenziale per tutte le operazioni di ristrutturazione del debito deve individuarsi nel divieto di incremento del debito; infatti, ai sensi del comma 14 dell'art. 45 del richiamato D. L. n. 66/2014, ove la somma del prezzo di riacquisto del titolo e del valore degli strumenti derivati ad esso collegati comporti un aumento del debito delle pubbliche amministrazioni, come definito dal Regolamento UE 479/2009, non può procedersi all'operazione.
Con deliberazione della Giunta regionale n. 1749 del 13/10/2015, veniva confermata l'operazione di ristrutturazione del debito obbligazionario autorizzando il lancio del "*buy-back*" dei titoli obbligazionari in essere per l'intero ammontare di 870 milioni di euro e, con successiva deliberazione di Giunta n. 2247 del 10/12/2015 si prendeva atto dei risultati dell'offerta di riacquisto dei titoli, alla data del 9 dicembre 2015, (chiusura del periodo di offerta) che aveva consentito di estinguere il 93,10% del prestito obbligazionario per l'importo nominale di 810 milioni di euro.
Dalla nota informativa sulle operazioni di finanza derivata redatta dall'Ente, ai sensi dell'art. 62, comma 8, del D. L. n. 112/2008 ed allegata al disegno di legge al rendiconto 2015, emerge che la Regione Puglia ha registrato il più elevato importo di titoli offerti rispetto alle altre Regioni italiane con uno sconto sul prezzo di emissione dell'1%.
All'esito dell'operazione di ristrutturazione si è, pertanto, realizzata una consistente riduzione nello *stock* di debito regionale dovuta all'estinzione di oltre il 90% del prestito obbligazionario di tipo "bullet", sebbene, nel contempo, sia stato acceso un nuovo mutuo, nell'ambito della stessa operazione, pari a 398 milioni di euro circa.
L'operazione su descritta ha determinato anche l'eliminazione della clausola di opzione digitale sul residuo del nuovo contratto derivato; tuttavia, ad avviso della Sezione, nel caso dovessero liberarsi risorse precedentemente accantonate a copertura dei rischi del contratto di *swap* o per la chiusura di tale clausola, queste non potrebbero essere utilizzate per qualunque spesa di bilancio, ma dovrebbe,

invece, prudenzialmente seguirsi la regola contabile del realizzo in caso di *mark to market* positivo precisata al punto 3.23 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 e che esclude che eventuali valori positivi conseguiti all'atto dell'estinzione dei contratti di finanza derivata siano finalizzati a spesa corrente.

Al termine della fase istruttoria, l'Ente ha comunque fornito rassicurazioni che tali disponibilità non saranno utilizzate per il finanziamento di spesa corrente.

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2015, è di €. 1.322.780.386,60 in diminuzione rispetto al fondo cassa dell'esercizio 2014 che assommava a €. €. 1.549.752.095,48.

Il risultato di amministrazione 2015, secondo le risultanze del disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015, assomma a €. 1.856.254.718,13 e deve tener conto della distinzione in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati prevista dall'art. 42 del D. Lgs. n. 118/2011 e pertanto, all'esito dell'appostazione contabile dei diversi vincoli previsti ex lege, la parte disponibile del risultato di amministrazione risulta essere negativa per €. 444.193.318,39.

All'esito delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, alla chiusura dell'esercizio 2015, sussistono residui attivi per l'importo complessivo di €. 4.620.189.081,58 di cui €. 2.175.363.555.27 per residui di competenza 2015 e residui passivi propri di €. 3.681.194.070,30 di cui €. 1.909.196.892,40 provenienti dalla competenza 2015.

L'ammontare complessivo delle spese impegnate della Regione Puglia nell'esercizio 2015, secondo i dati desumibili dal disegno di legge al rendiconto 2015, ammonta a €. 14.575.578.781,74 di cui €. 12.666.381889,34 pagati e €. 1.909.196.892,40 da pagare.

Deve, tuttavia, osservarsi che, nell'esercizio 2015, l'ammontare complessivo delle entrate accertate dall'Ente pari a €. 14.234.676.689,69 appare inferiore all'ammontare complessivo della spesa impegnata determinandosi uno squilibrio nella gestione di competenza tra entrate accertate e spese impegnate di €. 340.902.092,05.

Tale risultato deve poi essere integrato, secondo la nuova disciplina contabile, con il saldo del fondo pluriennale vincolato negativo per €. 39.952.828,70 determinandosi il risultato negativo di €. 380.854.290,75.

La Sezione evidenzia l'efficace attività di contrasto all'evasione svolta dall'Ente per il recupero della tassa automobilistica regionale, nonché per l'attività di contrasto al fenomeno delle discariche abusive e di recupero dell'evasione del relativo tributo speciale (ecotassa).

Nell'esercizio 2015, si assiste ad una contrazione della spesa regionale complessiva rispetto all'esercizio precedente, mentre si registra un aumento della spesa corrente regionale che risulta pari

al 63% della spesa complessiva ed una ulteriore riduzione, rispetto al 2014, della spesa in conto capitale, per sua natura, maggiormente finalizzata allo sviluppo dei territori.

La spesa sanitaria assume notevole incidenza nel bilancio regionale e nell'esercizio 2015 la percentuale di assorbimento del finanziamento del Servizio sanitario regionale rispetto alle entrate correnti del bilancio autonomo è risultata dell'80,85%.

Durante la fase istruttoria, la Regione Puglia ha evidenziato di aver adempiuto, nell'anno 2015, all'obbligo di erogazione per cassa agli enti del Servizio sanitario regionale di almeno il 95% delle risorse incassate dallo Stato nel medesimo esercizio, nel rispetto dell'art. 3, comma 7, del D. L. 8/04/2013 n. 35 convertito nella L. 6/06/2013 n. 64, come modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 1, comma 606, della L. 23/12/2014 n. 190.

L'Ente ha, inoltre, fornito rassicurazioni di aver erogato le restanti quote entro il 31 marzo 2016, come previsto dalla su richiamata normativa.

Le erogazioni per cassa di risorse del fondo sanitario nazionale, effettuate, nell'esercizio 2015, dalla Regione agli enti del Servizio sanitario regionale ammontano all'importo complessivo di €. 6.821.250.910,00, a fronte di risorse incassate dallo Stato per l'importo di €. 6.992.070.932,00.

A tali risorse deve aggiungersi l'importo di €. 91.170.000,00 afferente risorse proprie correnti del bilancio regionale impegnate per gli enti del servizio sanitario regionale.

Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale per il 2015 registrato a preconsuntivo ed accertato, in data 7/04/2016 al tavolo di verifica ministeriale, è positivo per circa 1,4 milioni di euro poiché, in seguito al registrato disavanzo di circa 58,501 milioni di euro, la Regione Puglia ha predisposto coperture per 60 milioni di euro consentendo la realizzazione di un avanzo, alla chiusura del quarto trimestre 2015.

La relazione dell'assessore al Bilancio della Regione Puglia di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2015 ribadisce che il risultato del bilancio consolidato del servizio sanitario regionale ha risentito, in primo luogo, dell'introduzione in Italia di un nuovo farmaco innovativo per la cura definitiva della epatite C e della circostanza che gli acquisti per tale farmaco in Puglia hanno superato i 120 milioni di euro.

La Regione Puglia, nell'esercizio 2015, non ha rispettato il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale avendo conseguito una percentuale del 13,33% oltrepassando il tetto di spesa dell'11,35% determinato dal D. L. n. 95/2012.

Non risulta osservato anche il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera posto che la Regione Puglia ha conseguito un risultato del 5,59%, a fronte del tetto del limite del 3,5% ed in crescita rispetto al risultato del 5,4% registrato nell'esercizio 2014.

Si è tuttavia, riscontrato che, nell'esercizio 2015, tutte le Regioni e la Provincia autonoma di Bolzano hanno oltrepassato il limite legislativo per la spesa farmaceutica ospedaliera e la Regione Puglia, in particolare, si è collocata al 4° posto, dopo le Regioni Toscana, Sardegna e Abruzzo tra le Regioni inadempienti rispetto al citato limite.

Conseguentemente, dalla verifica del rispetto del tetto di spesa complessivo della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera del 14,85% emerge che la Regione Puglia ha realizzato un risultato del 18,92% collocandosi al secondo posto, dopo la Regione Sardegna, tra le 17 Regioni inadempienti.

La Regione ha evidenziato che, in ambito ospedaliero, sono stati emanati numerosi provvedimenti volti al contenimento della spesa e ad assicurarne un costante monitoraggio ed, al riguardo, ha citato numerose determinazioni dirigenziali nonché la deliberazione di Giunta regionale n. 539 del 20/03/2015 recante il riconoscimento dei centri utilizzatori ai fini della prescrizione dei medicinali per il trattamento dell'epatite C cronica e la determinazione dirigenziale n. 145/2015 in materia di prontuario terapeutico ospedaliero regionale.

L'Ente ha richiamato, inoltre, la deliberazione di Giunta regionale n. 1295/2015 con la quale sono stati attribuiti alle Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliero-Universitarie del S.S.R. gli obiettivi gestionali annuali, ai fini della erogazione del trattamento economico di risultato per l'anno 2015 tenendo conto anche al rispetto del tetto della spesa farmaceutica territoriale.

In sede di audizione sul documento di economia e finanza per l'anno 2016, tenutasi in data 19/04/2016, le Sezioni riunite di questa Corte hanno osservato che la spesa sanitaria è risultata nel 2015, in crescita dell'1 per cento rispetto al 2014 e che sul risultato hanno inciso sia le maggiori spese per farmaci innovativi che i minori risparmi rispetto alle previsioni nella spesa per assistenza specialistica e per dispositivi medici.

Questa Sezione, pur prendendo atto delle osservazioni rese dall'Ente durante la fase istruttoria e pur rilevando, conformemente alle valutazioni espresse dalle Sezioni riunite, che l'incremento di spesa è stato determinato principalmente dall'introduzione di farmaci innovativi, non può esimersi dall'invitare l'Ente a proseguire nelle iniziative atte a garantire una contrazione della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera.

La Regione Puglia con l'art. 20 della L. R. 1/08/2014 n. 37, al dichiarato fine del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, ha avviato un processo di razionalizzazione dell'acquisizione di lavori, beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale attraverso il ricorso alla centrale di committenza regionale.

La Regione ha, quindi, designato la società totalmente partecipata InnovaPuglia Spa "soggetto aggregatore della Regione Puglia (SarPulia)" nella sua qualità di centrale di committenza costituita, ai sensi del comma 455 dell'articolo 1 della legge 27/12/2006 n. 296 e centrale di acquisto territoriale, ai sensi dell'articolo 33 del D. Lgs. n. 163/2006.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 2256 del 17/12/2015, l'Ente, indicando in maniera prioritaria ed unitaria l'obiettivo del risparmio della spesa sanitaria per l'acquisizione di beni e servizi, ha individuato, per ciascuna delle 14 categorie indicate dal tavolo nazionale degli aggregatori, l'azienda capofila avente il compito di supportare, per l'anno 2016, il soggetto aggregatore per l'indizione della relativa gara.

La Sezione osserva che le operazioni di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti sanitari già intraprese dalla Regione trovano, attualmente, ulteriore conferma nel disposto dell'art. 1, comma 548, della legge di stabilità 2016 che, al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, prescrive che gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 9 del D. L. 24/04/2014 n. 66 convertito dalla L. 23/06/2014 n. 89, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della società Consip SpA.

Durante la fase istruttoria, l'Ente ha comunicato che la percentuale dei beni acquistati, nell'esercizio 2015, mediante sistemi centralizzati è pari al 90% per le gare sotto soglia comunitaria ed al 70% per le gare sopra soglia.

La relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016, prot. n. 2051, chiarisce che la Regione effettua un monitoraggio sistematico dei rilievi dei Collegi sindacali degli enti sanitari e delle azioni correttive intraprese dagli enti e che tale monitoraggio è effettuato dal Servizio regionale Controlli e Certificazione Aziende sanitarie della Sezione Controlli che esamina i verbali dei Collegi sindacali per effetto della piattaforma P.I.S.A. resa disponibile dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 260 dell'8/03/2016, è, inoltre, stata approvata l'adesione della Regione Puglia al sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa per gli anni 2016 e 2017 rilevato che l'Ente ha preso atto di non aver, a tutt'oggi, implementato un proprio sistema di valutazione della *performance* che consenta, ad integrazione dell'annuale processo di verifica dei livelli essenziali di assistenza, previsto dall'intesa

Stato-Regioni del 23/03/2015, e dei risultati del Programma Nazionale Esiti, di effettuare valutazioni comparative a livello interregionale ed intraziendale in ordine alle seguenti dimensioni del sistema sanitario regionale: stato di popolazione della salute; capacità di perseguire le strategie regionali; valutazione sanitaria; valutazioni dell'esperienza degli utenti e dei dipendenti; valutazione della dinamica economico-finanziaria e dell'efficienza operativa.

L'indice di tempestività dei pagamenti dei fornitori del Servizio sanitario regionale, per l'anno 2015, si attesta in 57 giorni, mentre, nell'esercizio 2014, il dato era pari a 68 giorni.

La Sezione, quindi, non può che confermare l'attività autocorrettiva intrapresa dalla Regione Puglia che, come rilevato nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti 2012, 2013 e 2014, già con le deliberazioni di Giunta regionale del 19/06/2012 n. 1260 e dell'11/04/2013 n. 720, aveva approvato il piano di devoluzione finanziaria per la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori e per il contenimento del contenzioso ed aveva autorizzato la definizione di accordi di tipo transattivo.

Sulla base dei dati elaborati dalla Gestione Sanitaria Accentrata e comunicati alla Sezione, con nota del 21/04/2016 prot. n. 1497, si rileva, inoltre, che i debiti verso fornitori commerciali nell'esercizio 2015 assommano all'importo complessivo di €. 799.499.825,00, a fronte di debiti pari a €. 1.127.831.000,00 dell'esercizio 2013 e di €. 1.039.587.000,00 dell'esercizio 2014.

Dalla relazione al disegno di legge al rendiconto regionale dell'esercizio 2015 emerge che, in sede di tavolo di verifica LEA, tenutosi in data 7 aprile 2016, presso il Ministero della Salute la Regione Puglia ha conseguito un punteggio finale della "griglia LEA" di 162 punti.

Si rammenta che una Regione è considerata inadempiente se non garantisce i livelli essenziali di assistenza nel caso consegua un punteggio inferiore a 140 punti; è considerata parzialmente adempiente se ottiene un punteggio tra 140 e 160 punti ed è considerata completamente adempiente se supera un punteggio minimo di 160 punti.

La citata relazione sul sistema dei controlli interni del Presidente della Regione aggiunge che la Regione programma ed effettua controlli sistematici sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate e che il controllo delle cartelle cliniche dell'esercizio 2015, conclusosi il 30 aprile 2016, evidenzia che la percentuale di inappropriatezza si è ridotta di circa il 10%.

In materia di investimenti sanitari, durante l'esercizio 2015, sono state avviate le gare per la realizzazione di sei interventi di edilizia sanitaria ed ammodernamento tecnologico di strutture sanitarie pugliesi per un importo complessivo di €. 242.580.496,18.

La realizzazione di tali interventi è affidata alle singole aziende sanitarie ed ospedaliere sotto la supervisione del Dipartimento promozione della salute.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 161 del 29/02/2016, la Regione ha preso atto che: "*uno dei temi principali che ogni sistema sanitario deve affrontare e sottoporre ad una continua verifica è quello relativo all'organizzazione della propria rete ospedaliera*" ed ha approvato il regolamento regionale avente ad oggetto il riordino ospedaliero, ai sensi del D.M. n. 70/2015 e della legge di stabilità n. 208/2015.

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio per i quali si è provveduto al riconoscimento, nel corso dell'esercizio 2015, assomma all'importo particolarmente elevato di €. 7.538.352,53.

L'articolo 67 del D. Lgs. n. 118/2011 prescrive che le risultanze finali del rendiconto del Consiglio regionale confluiscono nel rendiconto consolidato e che, pertanto, l'assemblea consiliare deve approvare il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Con nota del 1° luglio 2016, l'Ente ha trasmesso alla Sezione copia della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 52 del 28/06/2016 di approvazione del rendiconto 2015 e che registra un avanzo di amministrazione di €. 26.482.970,72.

L'art. 11, comma 3, del disegno di legge al rendiconto 2015, approvato dalla Giunta Regionale in data 25/05/2015, indica un saldo patrimoniale positivo di €. 1.002.808.392,47 derivante dalla differenza tra attività pari a €. 6.845.378.299,27 e passività ammontanti a €. 5.842.569.906,80.

Il saldo patrimoniale presenta, quindi, un trend in costante decremento posto che, nell'esercizio precedente 2014, ammontava a €. 3.421.510.896,97 e negli esercizi 2013 e 2012 risultava, rispettivamente, pari a €. 4.774.926.651,87 e €. 5.145.257.390.

Durante l'esercizio 2015, è proseguita l'implementazione di strumenti informatici in grado di assicurare una migliore gestione del patrimonio, quali il catalogo dei beni mediante il sistema di inventario informatico dei beni immobili regionali, l'applicativo specifico per l'amministrazione dei beni regionali e la realizzazione di una piattaforma telematica specifica per il demanio marittimo.

Alla chiusura dell'esercizio 2015, si rileva una lieve diminuzione della consistenza del patrimonio regionale dovuta, principalmente, alla notevole riduzione della consistenza di beni mobili conseguente alle attività di ricognizione straordinaria svolte nel corso dell'anno.

La L. R. 10/04/2015 n. 17, in materia di tutela ed uso della costa disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale conferite dallo Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione ed individua le funzioni trattenute in capo alla Regione e quelle conferite ai comuni.

Le attività di acquisizione al patrimonio immobiliare regionale hanno riguardato il patrimonio appartenente alle Comunità Montane pugliesi, soppresse ex legge regionale 19 dicembre 2008, n. 36, previo espletamento degli adempimenti ipocatastali per ciascuno dei beni e fiscali connessi alla

formale acquisizione; la permuta tra proprietà immobiliari regionali e statali, avviata con la sottoscrizione del Protocollo d'Intesa tra Regione Puglia, Agenzia del Demanio ed il Provveditorato Interregionale delle Opere Pubbliche per la Puglia e la Basilicata, avvenuta in data 26 febbraio 2015; l'alienazione degli immobili regionali "non strumentali" che, sia per gli onerosi interventi manutentivi finalizzati alla conservazione sia per gli oneri fiscali e tributari incidevano negativamente sul bilancio regionale e l'acquisizione al patrimonio regionale degli immobili appartenenti alle ex Aziende di Promozione Turistica di Puglia.

Il valore complessivo del patrimonio immobiliare della Regione Puglia, alla chiusura dell'esercizio 2015, ammonta a €. 832.214.859,68 e presenta un incremento di €. 17.587.902,37 rispetto al precedente esercizio 2014 ove assommava a €. 814.626.957,31.

L'ammontare complessivo della spesa regionale per tributi inerenti il patrimonio immobiliare, risulta, nell'esercizio 2015, pari a €. 717.003,69.

Le entrate conseguite nella gestione dei beni patrimoniali, nel 2015, presentano, rispetto all'esercizio 2014, un incremento di €. 803.282,10 per le entrate da concessioni e locazioni ed una riduzione di €. 857.675.35 per le entrate da alienazioni, imputabili, ad avviso dell'Ente, alla crisi del mercato immobiliare.

La materia delle società pubbliche è stata, negli ultimi anni, interessata da molteplici disposizioni normative tutte caratterizzate dalla necessità di conseguire una concreta riduzione della spesa ed una maggiore efficienza del sistema degli organismi partecipati.

La legge di stabilità per l'esercizio 2016 approvata con L. 28/12/2015 n. 208 ha modificato l'art. 6, comma 19, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito dalla L. 30/07/2010 n. 122 che attualmente prevede che le amministrazioni pubbliche, al fine del perseguimento di una maggiore efficienza, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 del codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti bancari, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

A decorrere dall'anno 2015, sono, poi, applicabili alle pubbliche amministrazioni locali le disposizioni dettate dall'art. 1, commi 550 e seguenti della L. 27/12/2013 n. 147 che, nel caso di risultato di esercizio o saldo finanziario negativo di aziende speciali, istituzioni e società partecipate, impongono agli enti partecipanti di accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo

pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

L'ordinamento giuridico in materia di organismi partecipati sarà, a breve, ulteriormente innovato con l'emanazione del testo unico sulle società a partecipazione pubblica, in attuazione della L. 7/08/2015 n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

La nuova disciplina conferma, tra l'altro, che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Nell'ambito degli interventi normativi in materia di razionalizzazione degli organismi partecipati, si inserisce l'art. 1, comma 611, della L. 23/12/2014 n. 190, recante la legge di stabilità per l'anno 2015, che prevede, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24/12/2007 n. 244 e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27/12/2013, n. 147, che, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli Enti locali, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le Università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015.

Entro il 31 marzo 2015, gli organi di vertice delle amministrazioni dovevano approvare un piano operativo di razionalizzazione delle società da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed, entro il 31 marzo 2016, dovevano predisporre una relazione sui risultati conseguiti, anch'essa da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo e da pubblicare nel sito web istituzionale dell'amministrazione interessata.

La disciplina dettata dai citati commi 611 e 612 ha recentemente superato il vaglio del Giudice delle Leggi che, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale, con sentenza n. 144 depositata il 16/06/2016, ha chiarito che tali norme intendono perseguire finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica – di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. – recando una disciplina di principio che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale.

Il Presidente della Regione Puglia, con decreto del 31 marzo 2015, ha approvato il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dalla Regione corredato della prevista relazione tecnica e con decreto n. 192 del 31/03/2016, pervenuto alla Sezione in data 1/04/2016 prot. n. 1211, ha approvato la relazione al piano operativo contenente i risultati conseguiti al 31 marzo 2016, in conformità al disposto normativo dettato dal comma 612 della legge di stabilità 2015.

Le linee strategiche definite dal piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute dalla Regione Puglia sono volte, in primo luogo, all'innalzamento dei livelli di trasparenza, partecipazione attiva e miglioramento del livello di *accountability* e della *governance* interna delle società partecipate ed al riguardo, è richiamata la realizzazione della piattaforma Corolla che, nel mese di gennaio 2016, è stata presentata agli organismi partecipati regionali e che è destinata ad assicurare l'interscambio di dati e comunicazioni tra la Sezione Controlli dell'Ente e gli enti sottoposti a monitoraggio, vigilanze a controllo.

Le partecipazioni societarie che la Regione, sulla base dei risultati del piano di razionalizzazione, intende mantenere sono, in primo luogo, individuate nelle società totalmente partecipate InnovaPuglia Spa, Puglia Sviluppo Spa, Acquedotto Pugliese Spa e Puglia Valore Immobiliare Srl. Le prime due società sono definite *"in house"* dalla Regione, mentre, per la società Acquedotto Pugliese Spa, la relazione del Presidente della Regione evidenzia che sono in corso gli approfondimenti funzionali a definire il nuovo assetto societario in vista della scadenza della concessione del servizio idrico integrato prevista al 31 dicembre 2018.

La relazione conferma, poi, per la società Puglia Valore Immobiliare Srl, anch'essa totalmente partecipata dall'Ente, la possibilità di estendere l'attività di dismissione e valorizzazione anche ad altri immobili di proprietà degli enti strumentali della Regione ed infatti, con deliberazione di Giunta regionale n. 320 del 22/03/2016, la predetta società è stata incaricata di provvedere all'aggiornamento della ricognizione del patrimonio non strumentale della Regione, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti strumentali.

Per la società Aeroporti di Puglia Spa, di cui la Regione detiene il 99,41%, la relazione esterna la volontà di identificare un partner industriale in grado di attrarre fondi per la realizzazione di investimenti e migliorare la dimensione del sistema aeroportuale.

Non risulta, tuttora, conclusa la procedura di dismissione della quota azionaria pari al 29,20% del capitale della società STP Terra d'Otranto per la volontà contraria alla decadenza del socio Regione espressa dalla Provincia di Lecce che detiene la maggioranza del capitale (70,15%).

Per la società Terme di Santa Cesarea Spa, la relazione al piano operativo trasmessa alla Sezione evidenzia che, con deliberazione di Giunta regionale n. 1875 del 19/10/2015, l'Ente ha ritenuto che: "nel quadro della razionalizzazione delle partecipate, con successivi provvedimenti saranno adottati indirizzi e decisioni in merito al mantenimento della quota di controllo attualmente detenuta dalla Regione nella società Terme di Santa Cesarea Spa".

Pertanto, allo stato, la procedura di dismissione, avviata con il citato piano di razionalizzazione, è stata revocata e l'Ente ritiene di dover procedere alla separazione tra proprietà dell'azienda (comprendente il patrimonio immobiliare, mobiliare e le concessioni) e gestione della stessa e che, in applicazione dell'art. 1, comma 569 bis della L. n. 147/2013 e sulla base del riparto delle competenze tra Consiglio e Giunta, spetti al Consiglio regionale l'adozione di delibere di carattere dispositivo in merito alla cessione della partecipazione nella società.

La Sezione osserva che il bilancio, al 31/12/2015, della società Terme di Santa Cesarea Spa, evidenzia una perdita per il rilevante importo di €. 1.638.983,00 e che l'Ente, nel rispetto del citato art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014 ed ai fini del mantenimento della partecipazione del 50.49% del capitale nella società Terme di Santa Cesarea Spa, dovrebbe fornire una precisa motivazione in ordine al requisito dell'indispensabilità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali posto che, con precedente deliberazione di Giunta regionale n. 2121 del 14/10/2014, aveva rilevato che tale società svolgeva attività di natura commerciale e ne aveva deliberato la dismissione.

Dall'esame del bilancio al 31/12/2015 allegato al disegno di legge al rendiconto regionale 2015, pervenuto alla Sezione in data 31/05/2016 prot. n. 1929, la Sezione rileva, infatti, che tra le attività svolte dalla società Terme di Santa Cesarea Spa si collocano, oltre alla cure termali, anche le vendite dei prodotti cosmetici, i ricavi per locazioni commerciali ed i ricavi prestazioni alberghiere.

Si rammenta che, secondo un consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo, fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le finalità istituzionali dell'Ente (principio della funzionalizzazione), il legislatore ha imposto la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali, non sono indispensabili al loro perseguimento.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014, il processo di razionalizzazione deve tendere all'eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali ed inoltre il mantenimento di una partecipazione societaria si giustifica fino a quando la società partecipata fornisce una corrispondente utilità alla collettività amministrata (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 132/PRSP/2015).

Il mantenimento della predetta partecipazione sembrerebbe, peraltro, ad avviso della Sezione, in contraddizione con gli obiettivi individuati dallo stesso Ente per la verifica del rispetto dei criteri di mantenimento delle partecipazioni sia nella relazione al piano di razionalizzazione trasmessa alla Sezione in data 1/04/2016 prot. n. 1211 che nella relazione al disegno di legge al rendiconto regionale per l'esercizio 2015 poiché, in tali documenti, la Regione specifica espressamente, relativamente alle società di cui intende mantenere la partecipazione, che i risultati del monitoraggio effettuato ai fini del suddetto documento di aggiornamento del piano di razionalizzazione hanno fatto riscontrare il mantenimento in capo alle stesse della sussistenza delle condizioni previste dalla vigente normativa e tra queste individua, in primo luogo, la "presenza di risultati positivi di bilancio nell'ultimo triennio".

Deve, inoltre, aggiungersi, conformemente all'orientamento espresso dalla deliberazione della Sezione di Controllo della Regione Friuli Venezia Giulia n. 158/2015/PAR, che il ruolo dell'assemblea previsto dall'art. 1, comma 569 bis, della L. n. 147/2013 si incentra esclusivamente sulle modalità attuative di dismissione della partecipazione confermata dall'Ente in sede di piano di razionalizzazione e sulla conseguente liquidazione del valore della quota e non può certo concretarsi in una decisione contraria alla volontà dell'ente pubblico partecipante di recedere dalla compagine societaria poiché, in tal caso, le valutazioni dell'Ente territoriale circa l'eliminazione di partecipazioni non indispensabili alle proprie finalità istituzionali (art. 1, comma 611, lett. a) della L. n. 190/2014) risulterebbero condizionate alla volontà di un soggetto terzo (l'assemblea) in palese contraddizione con la stessa *ratio* normativa in materia di organismi partecipati volta ad assicurare il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza.

Il piano operativo di razionalizzazione, pervenuto alla Sezione in data 1/04/2016, sofferma la propria attenzione anche sulle Agenzie regionali che saranno distinte in "strategiche" ed "operative" e per le quali trova applicazione il nuovo modello organizzativo adottato con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 443 del 31/07/2015 che, all'art. 10, istituisce il Management Board (Consiglio delle Agenzie regionali) avente il compito di supportare il Presidente nelle scelte relative a tematiche di innovazione e cambiamento di interesse strategico regionale, definendo ed attribuendo gli obiettivi strategici alle Agenzie regionali che possono avere durata pluriennale e possono coinvolgere anche più di un'Agenzia.

La Sezione rammenta che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 37/2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della L. R. n. 47/2014 che estendeva anche alle Agenzie regionali, agli enti, all'Autorità di bacino, alle società in *house* ed alle agenzie Arca le procedure di

stabilizzazione del personale non dirigenziale regionale che avesse maturato, entro la data del 31 dicembre 2015, i requisiti di cui al comma 529 dell'articolo 1 della legge 27/12/2013 n. 147 e pertanto le procedure di stabilizzazione già avviate sono in corso di annullamento.

Alla chiusura dell'esercizio 2015 hanno conseguito utili le società Puglia Sviluppo S.p.A, Innovapuglia Spa, il consorzio Teatro Pubblico Pugliese e la Fondazione Apulia Film Commission, mentre, sono in corso di approvazione i bilanci delle società Puglia Valore Immobiliare Srl e STP Terra d'Otranto Spa.

In sede di adunanza pubblica conclusiva dell'attività istruttoria, tenutasi in data 30 giugno 2016, il Segretario generale presso la Presidenza della Giunta regionale ha comunicato che, nell'esercizio 2015, la società Aeroporti di Puglia Spa ha conseguito un utile di €. 1.300.000,00 circa e la società Acquedotto Pugliese Spa ha conseguito utili per €. 15.800.000,00 circa e che i fondamentali dell'ente appaiono particolarmente positivi.

La novella normativa recante la disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011 prescrive, all'art. 11, comma 6, lett. j), che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, ha chiarito che l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori.

La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 8/06/2016 prot. n. 2051, ha rassicurato che l'Ente effettua la conciliazione dei rapporti creditori e debitori con i propri organismi partecipati e che sussiste una doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo.

Tuttavia, il Presidente della Regione ha aggiunto che detta procedura è, tuttora, in fase istruttoria con il coinvolgimento della Sezione Controlli e della Sezione Bilancio e Ragioneria e che laddove dovessero emergere discordanze troverà applicazione la citata normativa dell'art. 11, comma 6, lett. j) che espressamente prevede che la Regione debba assumere senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

Si evidenzia, al riguardo, che la verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che

postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate.

L'art. 11 bis del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118 impone alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti locali di redigere il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4.

La relazione al disegno di legge al rendiconto regionale 2015 precisa, al riguardo, che, sulla piattaforma di consolidamento Corolla, confluiranno i flussi derivanti dai sistemi informativi di contabilità di tutti gli Enti sottoposti a vigilanza e controllo e che, a seguito della definizione del perimetro di consolidamento (che avverrà attraverso l'adozione di un provvedi-mento espresso dell'Amministrazione regionale), il sistema consentirà l'imputazione delle relative scritture e la redazione del consolidato.

Dalla relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni si rileva anche che sono state impartite specifiche direttive alle società in *house* e controllate ed alle agenzie Regionali al fine di adeguare i rispettivi sistemi contabili alle norme recate dal D. Lgs. n. 118/2001 e che, anche per il tramite della Piattaforma COROLLA, saranno reiterate apposite simulazioni, funzionali alla predisposizione dell'aggregato, alla gestione delle partite intercompany ed alla redazione del bilancio consolidato.

La su richiamata relazione del Presidente della Regione illustra anche l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali ottimali e precisa che i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto sono stati organizzati in 38 bacini di affidamento sub-provinciali, definiti Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO) la cui perimetrazione è stata approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 2147 del 23/10/2012.

Attualmente, la Regione Puglia, nell'esercizio dei propri poteri di controllo sugli enti locali, ha attivato le procedure sostitutive previste dall'art. 14, comma 2, della L. R. n. 24/2012 ed ha nominato 18 commissari ad acta, in considerazione dell'inadempimento di alcuni Ambiti di Raccolta Ottimali che non avevano avviato la pianificazione del servizio di raccolta a livello d'ambito.

Pertanto, con le deliberazioni di Giunta regionale n. 1169/2014, n. 2725/2014 e n. 800/2015, sono stati commissariati 18 ARO su 38.

Come già rilevato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014, l'Ente ha concesso dei finanziamenti alle società partecipate AQP Spa e AdP Spa, impropriamente definiti come anticipazioni di liquidità poiché, in tal caso, il principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n.

118/2011 prevede che l'impegno di spesa ed il corrispondente accertamento di entrata (tra le riscossioni di crediti) devono essere imputati al medesimo esercizio.

Per tali finanziamenti che devono essere rivolti alla realizzazione di un concreto piano d'investimenti dettagliatamente elaborato dalle società ed attentamente valutato dall'azionista pubblico, occorre ribadire che particolari cautele devono essere approntate dal socio pubblico al fine di garantire la compatibilità del predetto principio della postergazione al soddisfacimento di tutti i creditori sociali con i principi di sana e prudente gestione finanziaria posto che la legislazione più recente, in materia di autonomie regionali, appare chiaramente improntata a finalità di tutela della finanza pubblica e dell'unità economica della Repubblica.

La Regione Puglia, con la L. R. del 10/12/2012 n. 38, ha prestato garanzia fideiussoria a favore della società Acquedotto Pugliese Spa a fronte di un finanziamento erogato dalla BEI (Banca Europea per gli Investimenti).

Ai sensi dell'art. 62, comma 6, del D. Lgs. n. 118/2011, concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la Regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

La concessione di garanzie incide, quindi, sulla capacità complessiva di indebitamento degli enti e soggiace necessariamente ai limiti imposti dall'art. 119, ultimo comma, Cost. che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.

La consistenza del personale dipendente, alla chiusura dell'esercizio 2015, risulta pari a 2.529 unità.

Al termine della fase istruttoria, è emerso che il costo complessivo del lavoro, per l'esercizio 2015, ammonta a €. 150.663.000 in crescita rispetto agli esercizi antecedenti.

L'art. 1, comma 557 quater, della L. n. 296/2006 prevede che, a decorrere dall'anno 2014, gli Enti devono assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

La Regione Puglia ha osservato la su richiamata disciplina vincolistica in materia di spesa del personale poiché la spesa del personale dell'esercizio 2015, pari a €. 148.666.891,80, risulta inferiore al valore medio registrato nel triennio 2011/2013 per l'importo di €. 156.533.181,00.

Le procedure di mobilità per il personale delle Province in seguito all'emanazione delle L. R. n. 31/2015 e n. 37/2015 risultano in corso di completamento.

La Sezione deve, inoltre, prendere atto che, con la L. R. del 27/05/2016 n. 9, recante disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla L. R. n. 31/2015, la Regione Puglia sta proseguendo il processo di ricollocazione del personale dichiarato soprannumerario dalla Province.

L'art. 1, comma 173, della L. 23/12/2005 n. 266 prevede che gli atti di spesa relativi ad incarichi di consulenza ed a spese di pubblicità e rappresentanza, se di importo superiore a cinquemila euro, devono essere trasmessi alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

Alla Sezione risultano trasmessi gli atti afferenti soltanto tre incarichi, mentre dall'esame del sito *web* istituzionale dell'Ente si rileva il conferimento, nel corso dell'esercizio 2015, di 70 incarichi di consulenza di cui 55 superiori all'importo di cinquemila euro.

L'ammontare complessivo di tutti gli incarichi di consulenza rilevati dall'esame del sito istituzionale dell'Ente è di €. 1.388.091.28.

Tuttavia, con nota pervenuta in data 30/06/2016 prot. n. 2252, l'Ente ha precisato che, nel sito istituzionale, sono stati inseriti, nella medesima pagina, sia gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa che le prestazioni occasionali e gli incarichi di consulenza e che, pertanto, al netto degli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, le prestazioni occasionali e gli incarichi di consulenza di importo superiore a cinquemila euro risultano 14 ed ammontano a €. 284.000.00, mentre i pagamenti ammontano a €. 150.440.00.

La Sezione, preso atto delle precisazioni dell'Ente, invita la Regione a procedere ad un effettivo riordino delle informazioni rinvenibili in tale materia nel sito istituzionale rammentando che tali criticità appaiono di non poca rilevanza posto che, con l'emanazione del recente D. Lgs. del 25 maggio 2016 n. 97, i predetti obblighi di trasparenza, peraltro estesi anche alle società a controllo pubblico, sono espressamente finalizzati a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Deve anche aggiungersi che se gli incarichi di consulenza di importo superiore a cinquemila euro fossero stati tempestivamente trasmessi alla Sezione, nel rispetto del comma 173 dell'art. 1, della L. n. 266/2005, questa ne avrebbe potuto valutare l'oggetto e la natura, nonché procedere alla determinazione dell'ammontare complessivo.

L'importo complessivo per incarichi di collaborazioni coordinate e continuative, nell'esercizio 2015, è pari a €. 94.000,00 per impegni e €. 1.157.745,00 per pagamenti, mentre, nell'esercizio 2014, le collaborazioni avevano generato pagamenti per €. 400.430,00.

Nell'esercizio 2015, è stata avviata la riforma dell'intera organizzazione regionale con l'adozione del modello organizzativo cd. MAIA (modello ambidestro per l'innovazione della macchina amministrativa regionale) assunto con deliberazione della Giunta Regionale n. 1518 del 31/07/2015 e con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 31 luglio n. 443.

L'attività di riorganizzazione ridefinisce la struttura burocratica esistente secondo una logica di maggiore efficienza ed orizzontalità, muovendo dalla soppressione delle otto Aree di coordinamento.
La struttura organizzativa della Presidenza della Giunta regionale si articola, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del citato DPGR n. 443/2015, in Gabinetto del Presidente; Segreteria Generale del Presidente; Avvocatura regionale; Strutture di integrazione; Segretariato della Giunta regionale; Dipartimenti; Sezioni di Dipartimento; Servizi; Strutture di staff e Strutture di progetto.
Al primo livello funzionale della macchina amministrativa regionale è stata prevista la creazione di sei Dipartimenti corrispondenti ad ambiti di interesse strategico; i Dipartimenti sono coordinati dalla struttura denominata "Coordinamento dei Dipartimenti" struttura di integrazione che cura l'unitarietà dell'azione amministrativa dell'Ente e l'attuazione dei programmi operativi regionali.
I Dipartimenti al loro interno sono ripartiti in Sezioni dirette da un dirigente appartenente ai ruoli regionali o da una figura esterna nel caso di particolari peculiarità richieste dall'incarico.
Con deliberazione di Giunta regionale n. 457/2016, sono state definite le attività delle Sezioni dei sei Dipartimenti.
Il processo di completamento del modello Maia è poi ulteriormente proseguito con la deliberazione giuntale n. 458/2016 che ha istituito 53 Sezioni di Dipartimento e definito le rispettive funzioni e collocate presso i pertinenti Dipartimenti e Strutture autonome.
La previsione complessiva delle strutture dirigenziali della Giunta e del Consiglio risulta pari a 204 Strutture, 142 Servizi e 62 Sezioni.
Il Consiglio regionale, con deliberazione dell'Ufficio di presidenza n. 27 dell'8 febbraio 2016, pubblicata sul sito istituzionale, ha dato avvio "all'attuazione dell'autonomia funzionale amministrativa, contabile del Consiglio nell'ambito del bilancio regionale" approvando, con atto di alta organizzazione, il proprio regolamento organizzativo 2016 ove si chiarisce, peraltro, che, nella definizione delle diverse strutture del Consiglio, per opportuna uniformità normativa e di raccordo con l'organizzazione della Giunta regionale di cui al DPGR n. 443/2015 di adozione del modello MAIA, si è mantenuta la stessa denominazione per le strutture già istituite e da istituire presso il Consiglio regionale.
La Regione Puglia si è dotata del piano triennale di prevenzione della corruzione 2014/2016, con deliberazione di Giunta regionale n. 66 del 4 febbraio 2014.
Tale piano si compone di tre elaborati: il primo concerne il contesto normativo, il secondo la strategia di prevenzione della Regione Puglia ed il terzo contiene gli allegati.
L'aggiornamento del piano, per l'esercizio 2015, è stato adottato con deliberazione giuntale n. 52 del 29 gennaio 2015, come previsto dalla normativa vigente.

Con deliberazione di Giunta regionale del 16/11/2015 n. 2043, il Segretario generale della Giunta regionale è stato nominato Responsabile della prevenzione della Corruzione nonché Responsabile della Trasparenza della Regione Puglia.

Inoltre, deve sottolinearsi che il Testo unico, adottato con la su richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 2/2016, costituisce il punto di partenza per il percorso di revisione della strategia di prevenzione della Regione Puglia che confluirà nel piano di prevenzione della corruzione per il triennio 2017/2019 e che sarà adottato a conclusione del processo riorganizzativo Maia.

L'art. 14, comma 1, lett. e) del D. L. 13/08/2011 n. 138 convertito dalla L. 14/09/2011 n. 148 prevedeva l'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione delle Regioni.

La finanziaria regionale per l'esercizio 2013, emanata con L. R. del 28/12/2012 n. 46, dedicava un intero capo alla disciplina del Collegio dei Revisori dei conti della Regione; il successivo regolamento n. 22 del 14/11/2013 disciplinava la nomina e lo svolgimento dei lavori del Collegio dei revisori dei conti ed il regolamento n. 5 del 26/03/2014 dettava, poi, ulteriori norme.

Il Presidente della Giunta regionale, con decreto del 30/12/2015 n. 667, all'esito delle operazioni di sorteggio espletate, ha provveduto alla nomina dei componenti del Collegio dei revisori della Regione Puglia.

L'Organo di revisione regionale, con nota trasmessa alla Sezione in data 6/04/2016 prot. n. 1272, ha comunicato di essersi formalmente insediato in data 16 febbraio 2016.

L'art. 33, comma 2, lett. a), del D. L. 24/06/2014, n. 91 convertito dalla L. 11/08/2014 n. 116 ha novellato l'art. 1, comma 6, del D. L. n. 174/2012 che prevede che il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

In data 8/06/2016, prot. n. 2051, è pervenuta alla Sezione la predetta relazione con la quale il Presidente della Regione ha illustrato le tipologie di controllo interno attuate dall'Ente.

Dall'esame della predetta relazione, emerge che le verifiche di regolarità contabile sono effettuate dal Servizio Bilancio e Ragioneria secondo le modalità indicate dalla legge regionale di contabilità n. 28/2001; che il sistema dei controlli per le attività di gestione di fondi dell'Unione europea è organizzato su due livelli; che la struttura del Controllo di gestione costituisce una struttura di staff del Capo di Gabinetto del Presidente della Regione che si avvale di una serie di reti di referenti (controller) presenti in ognuno dei servizi esistenti presso la Giunta ed il Consiglio.

Nell'esercizio 2015, le risultanze del processo del controllo di gestione hanno prodotto due *report* riferiti alla relazione sulla *performance*.

L'attività principale del Servizio Controllo di Gestione consiste nel supportare i dirigenti responsabili nella fase di redazione del piano della performance organizzativa per la definizione degli obiettivi operativi e per l'individuazione degli indicatori di misurazione dei risultati ai fini della valutazione della performance organizzativa, che va ad integrarsi con il Piano annuale direzionale (PAD).

Nel corso del 2015 sono state accelerate le procedure per dotare l'amministrazione di un sistema informativo per il ciclo di gestione della *performance* nonché di un sistema informativo tale da rendere i *report* prodotti maggiormente utili agli organi decisionali.

Il Presidente della Regione ha precisato, inoltre, che il piano di gestione suddivide le risorse tra i centri di responsabilità, attuando un collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi ed in relazione alla concreta realizzazione di tale piano ha precisato che, secondo la normativa regionale, il piano annuale direzionale è un documento di programmazione che, integrato nel piano della performance, garantisce il collegamento tra risorse utilizzate e risultati conseguiti.

Con riferimento alle attività di pianificazione strategica, il Presidente della Regione ha segnalato che: *"relativamente all'anno 2015, non erano presenti strumenti funzionali al controllo di gestione strategico"* e che, nell'ambito di un modello di governo orientato alla programmazione ed al controllo dei risultati, è di fondamentale importanza la definizione di un sistema di pianificazione e di controllo strategico da realizzarsi, in primo luogo, mediante l'adozione del Piano di sviluppo regionale (PSR), previsto dall'art. 8 della L. R. n. 28/2001.

Peraltro, il Presidente della Regione fornisce rassicurazioni che già, nel mese di gennaio 2016, l'Ente ha provveduto all'approvazione del Documento di Economia e Finanza, per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018, con deliberazione della Giunta Regionale n. 4 del 21 gennaio 2016 e del Consiglio Regionale del 1 febbraio 2016 n. 32.

Nel corso del 2016, il processo di programmazione strategica dovrà, poi, tener conto del Bilancio sociale, disciplinato dalla L. R. 7 aprile 2014 n. 15 e che, attraverso l'espressione dei risultati conseguiti dall'amministrazione, in termini di efficacia e di efficienza, consente di effettuare il confronto periodico degli obiettivi programmati con i risultati conseguiti.

La Sezione auspica, quindi, la piena realizzazione di un efficace sistema di controllo strategico integrato con il controllo di gestione rammentando che tale forma di controllo è strettamente legata all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale.

Il piano della *performance* organizzativa, per l'esercizio 2015, è stato adottato con la deliberazione di Giunta Regionale del 22 marzo 2016 n. 316, in ritardo rispetto ai termini di approvazione degli atti programmatori dell'Ente.

La Sezione prende, comunque, atto che, per il futuro, l'azione di governo appare orientata verso una pianificazione più coerente e rispondente alla esatta implementazione, costruzione e definizione del ciclo di programmazione, controllo, valutazione della performance organizzativa e individuale.

Infatti, come chiarito dallo stesso Ente, la finalità del Piano della *performance* è quella di contribuire a costruire un sistema di *accountability* democratica tesa a stabilire una *performance* attesa dall'azione di governo della Giunta regionale e, nel contempo, a perseguire obiettivi di miglioramento definiti ex-ante.

La Regione Puglia ha provveduto ad avviare, con deliberazione di Giunta regionale n. 2239 del 9/12/2015, le procedure per il rinnovo dell'Organismo indipendente di valutazione.

La nomina è, poi, avvenuta con deliberazione di Giunta regionale del 17/05/2016 n. 674 dalla quale emerge che il compenso è quantificato in €. 70.000,00 per il componente con funzioni di Presidente ed in €. 60.000,00 per gli altri due componenti, in diminuzione rispetto al compenso di €. 89.000,00 previsto per il precedente organismo rimasto in carica sino al 29 febbraio 2016.

Il Presidente della Regione, nella relazione sul sistema dei controlli interni, ha segnalato che l'Organismo indipendente di valutazione non ha potuto completare la valutazione dei dirigenti per l'esercizio 2014, pur avendo provveduto alla raccolta dei dati pertinenti ed avendo effettuato i colloqui individuali con ciascun dirigente in ordine agli obiettivi programmati ed alla verifica dei risultati raggiunti.

Infatti, nelle more del procedimento valutativo, tra la fine della precedente legislatura e la successiva è stata concordata una revisione delle regole di valutazione, approvata con D.G.R. del 30 novembre 2015, n. 2154 al fine di superare alcuni aspetti di criticità rilevati in sede di prima applicazione del sistema sulla valutazione.

Regione Puglia

Segretariato Generale della giunta Regionale

Disegno di Legge N. 88 del 25/05/2016

Rendiconto Generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2015.

CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
REPUBBLICA ITALIANA
BARI

REGIONE PUGLIA

REGIONE PUGLIA

DISEGNO DI LEGGE

RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE PUGLIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2015

Art.1
(Approvazione del rendiconto generale 2015)

1. E' approvato il Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2015, che si allega e forma parte integrante della presente legge, con le risultanze esposte negli articoli seguenti.

Art.2
(Approvazione del rendiconto generale 2015)

1. Il totale delle entrate accertate nell'esercizio finanziario 2015 risulta stabilito dal Rendiconto generale del Bilancio in Euro 14.234.676.689,69, di cui Euro 12.059.313.134,42 riscossi e versati ed Euro 2.175.363.555,27 rimasti da riscuotere.

Art.3
(Spese di competenza dell'esercizio finanziario 2015)

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO CORTE DEI CONTI BARI

1. Il totale delle spese impegnate nell'esercizio finanziario 2015 risulta stabilito dal Rendiconto generale del Bilancio determinato in Euro **14.575.578.781,74** di cui Euro **12.666.381.889,34** pagati ed Euro **1.909.196.892,40** rimasti da pagare.

Art. 4
(Riepilogo entrate e spese di competenza)

1. Il riepilogo generale delle entrate e delle spese di competenza, accertate e impegnate nell'esercizio finanziario 2015, risulta stabilito dal Rendiconto generale del Bilancio come segue:

ENTRATA

TITOLO I	
" Entrate derivanti da tributi propri della Regione.dal gettito di tributi erariali e di quote di essi devolute alla Regione stessa."	€ 6.105.358.409,71
TITOLO II	
"Entrate derivanti da contributi e assegnazioni dello Stato e in genere da trasferimenti di fondi del bilancio statale, anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dallo dallo Stato alle Regioni."	€ 3.334.369.670,05
TITOLO III	
"Entrate extratributarie."	€ 478.553.290,29
TITOLO IV	
"Entrate derivanti da alienazioni di beni patrimoniali, da trasferimenti di capitali e rimborso di crediti."	€ 678.519.665,21
TITOLO V	
"Entrate derivanti da mutui, prestiti e altre operazioni creditizie."	€ 397.676.776,00
TITOLO VI	
"Entrate per le contabilità speciali".	€ 3.240.198.878,43
Totale entrate accertate nella competenza 2015	**€ 14.234.676.689,69**

SPESA

TITOLO I Spese correnti	€ 9.154.945.817,49
TITOLO II Spese in conto capitale	€ 1.165.982.436,84
TITOLO III Spese per il rimborso di mutui e prestiti	€ 1.014.451.648,98
TITOLO IV Spese per le contabilità speciali	€ 3.240.198.878,43
Totale spese impegnate nella competenza 2015	**€ 14.575.578.781,74**

Art. 5
(Risultato della gestione di competenza 2015)

1. Il risultato della gestione di competenza dell'esercizio 2015 è determinato in Euro - **340.902.092,05**, così costituito:

A) Totale accertamenti	€	14.234.676.689,69
B) Totale impegni	€	14.575.578.781,74
Risultato della gestione di competenza 2015 (A - B) (escluso l'avanzo di amministrazione 2014 applicato al bilancio 2015 ed il saldo del fondo pluriennale vincolato in parte entrata e spesa)	-€	340.902.092,05

Art. 6
(Situazione residui attivi)

1. I residui attivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2015 ammontano Euro **4.620.189.081,58**, come di seguito determinati:

A) Somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate per la competenza dell'esercizio 2015			€	2.175.363.555,27
B) Somme rimaste da riscuotere sui residui 2014 e precedenti:				
a) valore iniziale come da rendiconto 2014	€	13.739.326.503,30		
b) variazioni per minori accertamenti	€	8.562.945.266,24		
c) variazioni per maggiori accertamenti	€	1.046.741,63		
Totale (B)			€	5.177.427.978,69
C) Riscossioni in conto residui realizzatisi nel 2015			€	2.732.602.452,38
Totale residui attivi al 31 dicembre 2015 (A+B-C)			€	4.620.189.081,58

Art. 7
(Situazione economie vincolate)

1. Le economie vincolate, alla chiusura dell'esercizio 2015, sono quantificate in Euro **1.482.459.707,43** come di seguito determinati:

A) Economie vincolate derivanti dall'esercizio di competenza 2015			€	225.016.088,32
B) Economie vincolate provenienti dall'esercizio 2014 e precedenti				
a) valore iniziale come da rendiconto 2014	€	4.363.545.974,86		
b) variazioni:				
b1) in aumento per economie vincolate determinate nell'esercizio 2014	€	135.778.606,90		
b2) in diminuzione per insussistenza	€	2.633.748.810,07		
c) riduzione a seguito di reiscrizioni nel corso dell'esercizio 2015	€	608.132.152,58		
Totale B			€	1.257.443.619,11
Totale economie vincolate al 31 dicembre 2015 (A+B)			€	1.482.459.707,43

Art. 8
(Situazione residui passivi)

1. I residui passivi propri alla chiusura dell'esercizio 2015 sono definiti in Euro **3.681.194.070,30**, come di seguito determinati:

A) Somme rimaste da pagare sulle spese impegnate in competenza dell'esercizio 2015		€ 1.909.196.892,40
B) Somme rimaste da pagare su residui degli esercizi 2014 e precedenti:		
a) valore iniziale come da rendiconto 2014	€ 10.443.198.291,24	
b) cancellazione ed eliminazione per:		
b1) insussistenza e prescrizione	€ 6.182.917.100,10	
b2) economie vincolate	€ 135.778.606,90	
Totale **(a-b)**	€ 4.124.502.584,24	
c) riduzioni per pagamenti in c/ residui nel corso del 2015	€ 2.352.505.406,34	
Totale B		€ 1.771.997.177,90
Totale residui passivi propri al 31 dicembre 2015 (A+B)		**€ 3.681.194.070,30**

Art. 9
(Situazione di cassa)

1. La situazione di cassa alla chiusura dell'esercizio 2015 è determinato in Euro **1.322.780.386,60** in base alle seguenti risultanze del conto reso dal Tesoriere:

A) Fondo di cassa al 31 dicembre 2014		€ 1.549.752.095,48
B) Carte contabili non regolarizzate al 31 dicembre 2014		€ -
Totale (A+B)		€ 1.549.752.095,48
C) Riscossioni:		
a) in conto competenza	€ 12.059.313.134,42	
b) in conto residui	€ 2.732.602.452,38	
Totale (C)		€ 14.791.915.586,80
D) Pagamenti:		
a) in conto competenza	€ 12.666.381.889,34	
b) in conto residui	€ 2.352.505.406,34	
Totale (D)		€ 15.018.887.295,68
Fondo di Cassa al 31 dicembre 2015 (A+B+C-D)		**€ 1.322.780.386,60**

Art. 10
(Risultato di amministrazione)

1. Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 è determinato in Euro **1.856.254.718,13** così costituito:

A) Fondo di cassa al 31 dicembre 2015		€ 1.322.780.386,60
B) Residui attivi al 31 dicembre 2015 di cui		€ 4.620.189.081,58
a) da gestione di competenza	€ 2.175.363.555,27	
b) da gestione residui residui	€ 2.444.825.526,31	
C) Residui passivi al 31 dicembre 2015 di cui		3.681.194.070,30

a) da gestione di competenza	€ 1.909.196.892,40	
b) da gestione residui residui	€ 1.771.997.177,90	
D) Fondo Pluriennale Vincolato per Spese Correnti		**182.732.887,87**
E) Fondo Pluriennale Vincolato per Spese in Conto Capitale		**222.787.791,88**
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 (A+B-C-D-E)		**€ 1.856.254.718,13**

Art. 11
(Attività e passività finanziarie e patrimoniali)

1. La consistenza delle attività finanziarie e patrimoniali alla chiusura dell'esercizio finanziario 2015, risulta stabilita nel Rendiconto generale - Conto del Patrimonio - in Euro **6.845.378.299,27**

2. La consistenza delle passività finanziarie e patrimoniali alla chiusura dell'esercizio finanziario 2015, risulta stabilita nel Rendiconto generale - Conto del Patrimonio - in Euro **5.842.569.906,80**

3. Il saldo patrimoniale alla data del 31 dicembre 2015 è pari ad Euro **1.002.808.392,47**

REGIONE PUGLIA
SEGRETARIATO GENERALE DELLA GIUNTA

Copia conforme all'originale
in atti composta da n. 152 facciate.
Bari, 29 giugno 2016
Il Segretario Generale della Giunta

Dott.a CARMELA MORETTI

Carmela Moretti