



Deliberazione n. 196/PRSP/  
2016

**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 Addresso	

a seguito dell'adunanza pubblica del 30 novembre 2016 ha assunto la seguente deliberazione;

**Visto** l'art.100, comma 2, della Costituzione;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r. d. 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;

**Visto** l'art.7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

**Vista** l'art. 1, comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

**Visto** l'art. 1, comma 3, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 di conversione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174;

**Visto** il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

**Vista** la Deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti 21/SEZAUT/2016/INPR depositata in data 10/06/2016, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 151 del 30/06/2016, supplemento ordinario n. 24 e recante le linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle Regioni sui bilanci di previsione per il 2016;

**Visto** il Decreto Legislativo 23 giugno 2011 n. 118 recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni,



degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni;

**Visto** il Decreto Legislativo 6 settembre 2011 n. 149;

**Letta** la relazione - questionario al bilancio di previsione 2016-2018 compilata dall'Organo di revisione della Regione Puglia, pervenuta alla Sezione Regionale di Controllo per la Puglia in data 3/10/2016 prot. n. 3356, la rettifica pervenuta in data 24/11/2016 prot. n. 4110 e le risposte istruttorie trasmesse dal Consiglio regionale in data 4/11/2016 prot. n. 3767 e dall'Organo di revisione in data 9/11/2016 prot. n. 3853 e prot. n. 3854;

**Viste** le memorie della Regione Puglia pervenute alla Sezione in data 25/11/2016 prot. n. 4131;

**Vista** l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 113/2016 del 15/11/2016 che ha fissato per il giorno 30/11/2016 l'adunanza pubblica della Sezione per l'emissione della Pronuncia prevista dall'art. 1, comma 3, della legge 7/12/2012 n. 213 e dall'art. 1, comma 166 e ss. della legge 23/12/2005 n. 266;

**Udito** il magistrato relatore, Cons. Stefania Petrucci;

**Uditi** il Presidente della Regione Puglia dott. Michele Emiliano, l'Assessore al Bilancio Avv. Raffaele Piemontese ed il Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione della Regione Puglia, dott. Angelosante Albanese.

#### FATTO

Con nota del 28/07/2016 prot. n. 2506 trasmessa all'Organo di revisione contabile della Regione Puglia, si richiedeva la compilazione del questionario al bilancio di previsione 2016-2018 allegato alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 21/SEZAUT/2016/INPR, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 151 del 30/06/2016, supplemento ordinario n. 24.

In data 3/10/2016 prot. n. 3356, l'Organo di revisione della Regione Puglia nominato con Decreto del Presidente della Regione del 30/12/2015 trasmetteva alla Sezione il questionario al bilancio di previsione 2016 e la copiosa documentazione allegata.

Con nota del 21/10/2016 prot. n. 3616, si richiedevano all'Ente chiarimenti in merito all'osservanza dell'art. 43 del D. Lgs n. 118/2011 e del punto 8.4 del Principio contabile, allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 in materia di ricorso all'esercizio provvisorio anche alla luce dell'elenco delle spese obbligatorie, allegato n. 6 alla L. R. di bilancio n. 2/2016; si invitava poi l'Ente a trasmettere i prospetti relativi al monitoraggio del rispetto del saldo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali, di cui all'articolo 1, comma 710, della legge n. 208 del 28/12/2015, aggiornati alla data del 30 settembre 2016.



Si richiedevano, inoltre, con nota del 21/10/2016, prot. n. 3627, indirizzata al Consiglio regionale, le iniziative eventualmente assunte in attuazione dell'art. 29 della L. R. di stabilità 2016, ove si prevede che la Prima Commissione consiliare permanente, competente nelle materie, bilancio, finanze e programmazione, trasmette al Consiglio regionale, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'analisi e la valutazione della qualità della spesa pubblica regionale effettuata nell'esercizio finanziario relativo all'anno precedente.

Il Presidente del Consiglio regionale rispondeva con nota del 4/11/2016, prot. n. 3767.

Con successiva nota del 28/10/2016, prot. n. 3686, si richiedevano ai competenti uffici regionali informazioni, aggiornate ad ottobre 2016, relative agli stanziamenti di bilancio assestati ed alle somme già accertate e impegnate, oltre che già riscosse e pagate sia in termini di competenza che di residui.

In data 9/11/2016 prot. n. 3853 e n. 3854, l'Organo di revisione della Regione Puglia trametteva, rispettivamente, le informazioni afferenti il ritardo nell'applicazione dell'art. 29 della L. R. n. 1/2016 ed i prospetti completi dell'entrata e della spesa del bilancio di previsione 2016, aggiornati alla data del 31 ottobre 2016.

Con memorie, pervenute alla Sezione in data 25/11/2016 prot. n. 4131, il Segretario generale della Presidenza della Regione Puglia inviava le specifiche valutazioni dell'Ente sulle criticità segnalate durante la fase istruttoria, come verrà meglio evidenziato, per ciascun aspetto, nel corso della presente deliberazione.

All'esito della fase istruttoria e dell'esame della relazione-questionario al bilancio di previsione 2016, si ritengono meritevoli di approfondimento da parte della Sezione i seguenti aspetti:

- ricorso all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016, con L. R. del 29/12/2015 n. 40;
- approvazione del Documento di Economia e Finanza regionale (DEFER);
- approvazione, con L. R. del 15/02/2016 n. 1, della legge di stabilità regionale;
- approvazione, con L. R. del 15/02/2016 n. 2, del bilancio di previsione per l'esercizio 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018;
- osservanza degli equilibri di bilancio;
- determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- sostenibilità dell'indebitamento;
- strumenti di finanza derivata;
- manovra di assestamento del bilancio approvata con L. R. del 9/08/2016 n. 23 ed utilizzo del fondo inerente le anticipazioni di liquidità;
- rispetto dei saldi di finanza pubblica;



*Handwritten initials: 'me' and 'go'.*

- spesa sanitaria;
- spesa del personale;
- organismi partecipati.

All'adunanza pubblica, il Presidente della Regione Puglia illustrava le attività volte all'individuazione di un soggetto aggregatore e che potevano determinare un'effettiva contrazione della spesa farmaceutica; al riguardo, comunicava anche le iniziative assunte in materia di appropriatezza prescrittiva e la pendenza, presso il Tar Lazio, di un contenzioso con le aziende farmaceutiche sulla determinazione delle quote di credito.

Il Presidente della Regione Puglia aggiungeva che l'Ente sta provvedendo all'invio dei provvedimenti recanti il conferimento di incarichi di consulenza; che per l'eventuale cessione al Comune della partecipazione nella società Santa Cesarea Terme Spa occorre procedere alla valutazione della relativa quota e che il dato sui tempi di pagamento per i fornitori del servizio sanitario si è ridotto da 290 giorni del dicembre 2011 a 57 giorni del dicembre 2015.

L'Assessore al Bilancio, dopo aver ribadito che la programmazione di bilancio risente della riduzione dei trasferimenti statali alle Regioni nonché delle mutate norme di finanza pubblica e che il ricorso all'esercizio provvisorio era stato conseguenza anche dell'emanazione della sentenza della Corte Costituzionale in materia di corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, comunicava che sono in corso le operazioni di riacquisto dell'ulteriore quota del prestito obbligazionario; che, alla chiusura dell'esercizio 2016, devono reputarsi sufficienti per la copertura del disavanzo sanitario risorse per circa 60 milioni e non 75 milioni come originariamente previsto e che, con variazione di bilancio del 29/11/2016, si era provveduto anche alla copertura della spesa per farmaci innovativi.

L'Assessore al Bilancio precisava, inoltre, che l'agenzia di *rating* *Moody's* ha, recentemente, confermato il giudizio positivo con *outlook* stabile della Regione Puglia collocandola dopo la Lombardia.

Il Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione della Regione Puglia rassicurava che, rispetto agli stanziamenti 2016, gli impegni e pagamenti per partite di giro risulteranno inferiori e che tali poste non riguardano la effettiva gestione del bilancio; che l'Ente provvederà, nell'esposizione dei dati di bilancio, ad adeguarsi al rispetto della redazione dei modelli ministeriali previsti *ex lege*; che, con deliberazione di Giunta regionale n. 1599/2016, si era manifestato l'interesse alla prosecuzione delle operazioni di riacquisto dei titoli obbligazionari e che, allo stato, la Regione ha aderito all'accordo quadro, predisposto dalla Regione Marche, per la nomina del consulente legale e del consulente tecnico e le relative operazioni di riacquisto dovrebbero concludersi a metà di dicembre 2016.

*[Handwritten signature]*



Il Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione aggiungeva, infine, che la costituzione del fondo anticipazioni di liquidità è avvenuta nel rispetto della sentenza della Consulta e che, per effetto del richiamo alla normativa del D. L. n. 78/2015, la parte eccedente del disavanzo è gestita con il fondo crediti di dubbia esigibilità consentendo la liberazione di risorse.

Considerato in

### DIRITTO

Preliminarmente, la Sezione osserva che l'art. 1, comma 3, della L. 7 dicembre 2012 n. 213 di conversione del D. L. 10 ottobre 2012 n. 174, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Il comma 4 dell'art. 1, del D. L. n. 174/2012 aggiunge che, ai fini del comma 3, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i rendiconti delle Regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Con deliberazione n. 21/SEZAUT/2016/INPR depositata in data 10/06/2016, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 151 del 30/06/2016, supplemento ordinario n. 24, la Sezione delle Autonomie ha approvato la relazione-questionario relativa ai bilanci di previsione regionali per l'esercizio 2016 ed ha individuato i destinatari delle linee guida nei Collegi dei revisori dei conti istituiti anche presso le Regioni per effetto dell'art. 14, comma 1, lett. e) del D. L. 13/08/2011 n. 138 convertito nella L. 14/09/2011 n. 148.

Con le predette linee guida, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che le verifiche sul bilancio di previsione delle Regioni e delle Province autonome costituiscono uno degli aspetti caratterizzanti la profonda riforma dei controlli sugli enti territoriali introdotta dal D. L. n. 174/2012 sulla base del modello già previsto per gli enti locali.

L'anno 2016 è definito dalla Sezione delle Autonomie "un anno cruciale di rilievo nel percorso per l'armonizzazione dei conti pubblici" posto che il bilancio di



*Mer*  
*SP*

previsione 2016 deve essere redatto secondo le regole e gli schemi previsti dal D. Lgs. n. 118/2011.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 39/2014, ha chiarito che tale controllo è di carattere successivo, essendo effettuato su documenti di bilancio già approvati e che lo Stato può prevedere, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente ad esso spettante nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» ed al fine di realizzare interessi costituzionalmente protetti, forme ulteriori di controllo della Corte dei conti e che, pertanto, le censure, per la parte in cui si riferiscono ai commi 3 e 4, del citato D. L. n. 174/2012 non sono fondate.

La forma di controllo disciplinata dai su richiamati commi 3 e 4 del D. L. n. 174/2012, ad avviso del Giudice delle leggi, si colloca, dunque, su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo sulla gestione in senso stretto (sentenza n. 179 del 2007) sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione – il quale, analogamente alla verifica del rendiconto generale dello Stato, ha natura di controllo preventivo sugli atti che si conclude con la decisione di parificazione.

### **Il ricorso all'esercizio provvisorio**

La L. R. n. 40 del 29/12/2015 autorizzava la Regione Puglia all'esercizio provvisorio del bilancio regionale 2016, nei limiti degli stanziamenti di spesa previsti per l'esercizio finanziario 2016 del bilancio di previsione 2015-2017, approvato con L. R. 23/12/2014 n. 53.

Con l'art. 2 della su richiamata normativa, si confermava la determinazione delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF e si prevedeva, all'art. 3, a decorrere dal periodo d'imposta 2016, una maggiorazione delle detrazioni previste dall'articolo 12, comma 1, lettera c), del D.P.R. n. 917/1986, nell'ambito dell'addizionale regionale all'IRPEF, di 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 nonché un incremento di tale detrazione di 375 euro per ogni figlio con diversa abilità ai sensi dell'articolo 3 della L. n. 104/1992 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

La relazione-questionario al bilancio 2016, trasmessa alla Sezione dall'Organo di revisione contabile in data 3/10/2016 prot. n. 3356, specifica che, per effetto dell'art. 1, comma 26, della L. n. 208/2015 è sospesa, per l'anno 2016, la possibilità per gli enti territoriali di incrementare i tributi e quindi nessuna variazione di aliquote né nuove forme di imposizione sono state introdotte.



*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

Con l'art. 3 della L. R. n. 40/2015, invece, sono state confermate le maggiori detrazioni all'addizionale regionale all'Irpef per carichi di famiglia già introdotte in via sperimentale per gli anni 2014 e 2015. Gli effetti di tale disposizione sul bilancio regionale sono stati stimati in complessivi 3,05 mln di euro, di cui 0,75 mln di euro a titolo di mancato gettito tributario conseguente a detrazioni applicate direttamente dall'Agenzia delle entrate e 2,3 mln di euro per la corresponsione di misure di sostegno economico diretto da parte della Regione ai contribuenti con reddito incapiente o parzialmente capiente; per tale ultima fattispecie è costituito un apposito stanziamento al capitolo di spesa n. 783034.

L'art. 4 della citata L. R. n. 40/2015 confermava, a decorrere dal periodo d'imposta 2016, nella misura di 0,92 punti percentuali la maggiorazione dell'aliquota IRAP e ribadiva, per gli enti non commerciali e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale ONLUS nonché per le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASAP) l'esenzione prevista dalle precedenti leggi regionali di bilancio.

Il Collegio osserva che, ai sensi dell'art. 43 del D. Lgs. n. 118/2011, se il bilancio di previsione non è approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi, nei modi, nei termini e con gli effetti previsti dagli statuti e dall'ordinamento contabile dell'ente.

Nel corso dell'esercizio provvisorio, inoltre, non è consentito il ricorso all'indebitamento.

Come chiarito al punto 8.4 del Principio contabile, allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, la gestione provvisoria è limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, delle spese relative al finanziamento della sanità per le Regioni, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, è in particolare, limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

Nel corso dell'esercizio provvisorio, possono essere impegnate solo spese correnti e le eventuali spese correlate riguardanti le partite di giro, salvo quelle riguardanti i lavori pubblici di somma urgenza o altri interventi di somma urgenza; inoltre, gli enti possono impegnare mensilmente, per ciascun programma, unitamente alla quota dei dodicesimi non utilizzata nei mesi precedenti, spese correnti non superiori ad un dodicesimo delle somme previste nel secondo esercizio dell'ultimo bilancio di previsione deliberato, ridotte delle somme già impegnate negli esercizi



*Handwritten signature and initials.*

precedenti e dell'importo accantonato al fondo pluriennale, con esclusione delle spese tassativamente regolate dalla legge, non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi e le spese a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi esistenti, impegnate a seguito della scadenza dei relativi contratti.

La relazione dell'assessore al Bilancio di accompagnamento al disegno di legge di approvazione del bilancio provvisorio specifica che non è stato predisposto nei termini di legge il bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018 per il manifestarsi di svariati fattori straordinari: in primo luogo, la sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015 in materia di corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità la cui applicazione, imponendo l'istituzione di un apposito fondo pari all'ammontare delle anticipazioni ottenute, ha determinato un disavanzo di amministrazione, al 1° gennaio 2015, di € 506.337.113,041 per il cui ripiano è successivamente intervenuto il D. L. n. 179/2015, conseguentemente, ad avviso dell'Ente, sino alla data di emanazione del citato decreto legge, la Regione non era in grado di sviluppare un'adeguata programmazione degli interventi da finanziare nell'ambito del bilancio 2016-2018. Ulteriori fattori di straordinarietà sono rilevati dalla Regione nell'impegno per la chiusura contabile al 31/12/2015 del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 e nelle operazioni di riacquisto del prestito obbligazionario con contestuale chiusura del connesso contratto derivato ai sensi dell'art. 45 del D. L. 24/04/2014 n. 66 procedura alquanto complessa che si è conclusa in data 16/12/2015 e che consente di ridurre considerevolmente gli oneri del debito.

La Sezione evidenzia che il ricorso all'esercizio provvisorio è avvenuto nel rispetto del disposto dell'art. 11, comma 17, del D. Lgs. n. 118/2011 che prescrive che, in caso di esercizio provvisorio nell'esercizio 2016, gli enti territoriali gestiscano gli stanziamenti di spesa previsti nel bilancio pluriennale autorizzatorio 2015 - 2017 per l'annualità 2016, riclassificati secondo lo schema contenuto nell'apposito allegato al D. Lgs. n. 118/2011.

Deve anche rilevarsi che il ricorso all'esercizio provvisorio si è svolto entro i limiti temporali previsti *ex lege*, posto che la legge di bilancio è stata approvata con la L. R. n. 2 del 15/02/2016 determinando la conclusione della gestione provvisoria. L'Organo di revisione attesta, inoltre, in sede di redazione del questionario al bilancio regionale 2016, che, nel corso dell'esercizio provvisorio, la gestione finanziaria dell'Ente si è svolta nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria, ai sensi del citato art. 43 del D. Lgs. n. 118/2011.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 14/11/2016 prot. n. 3931, l'Organo di revisione ha ulteriormente fornito rassicurazioni in merito all'osservanza del dettato dell'art. 43 del D. Lgs. n. 118/2011 e del punto 8.4 del Principio contabile,



*[Handwritten signature]*  
*[Handwritten initials]*

allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 su richiamato ed ha comunicato che, in tale fase, l'Ente non ha fatto ricorso all'indebitamento.

### **Il Documento di Economia e Finanza regionale**

L'articolo 36, comma 3, del D. Lgs. n. 118/2011 prescrive che le Regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione ed allegato al D. Lgs. n. 118/2011.

Il DEFR deve essere approvato con una apposita deliberazione del Consiglio regionale.

La medesima normativa specifica che il primo Documento di economia e finanza regionale deve essere adottato con riferimento agli esercizi 2016 e successivi.

Le finalità del DEFR consistono nel decidere i programmi da realizzare e i relativi contenuti all'interno delle singole missioni, le relative previsioni di spesa e le relative modalità di finanziamento; nell'orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta; nel costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni ed alla relazione al rendiconto di gestione.

Si rammenta che il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), da adottarsi entro il 30 giugno di ciascun anno costituisce uno degli strumenti della programmazione regionale a cui si aggiungono, come previsto dal punto 4.1 del Principio contabile allegato n. 4/1, la Nota di aggiornamento del DEFR, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio; il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato; il disegno di legge di bilancio, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato; il piano degli indicatori di bilancio, approvato dalla Giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e comunicato al Consiglio; il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno; gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio; gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno; gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati

*Me*  
*Sp*



in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

Il principio contabile applicato della programmazione di bilancio aggiunto dal D. Lgs. n. 126/2014 chiarisce, inoltre, che l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova della affidabilità e credibilità dell'Ente.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 4 del 21 gennaio 2016, è stato approvato il Documento di economia e finanza della Regione Puglia per l'anno 2016 e con successiva deliberazione n. 32 del 1° febbraio 2016 anche il Consiglio Regionale ha approvato il predetto documento.

Nella prima parte del Documento di economia e finanza (DEFR) della Regione Puglia è descritto lo scenario economico-finanziario internazionale; le previsioni del Governo contenute nella nota di aggiornamento del DEF 2015; l'economia della Regione Puglia nel contesto economico nazionale ed il sistema produttivo pugliese. Il Documento in esame illustra, inoltre, la finanza regionale, il pareggio di bilancio, le politiche di indebitamento e la programmazione comunitaria.

Nella seconda parte del DEFR sono, invece, declinati gli obiettivi strategici perseguiti dall'Ente suddivisi in base ai diversi Dipartimenti regionali.

Per ogni obiettivo, vengono, dunque, indicate le azioni atte a perseguirne il raggiungimento, nonché, relativamente a queste ultime, la spesa prevista, gli strumenti e le modalità di attuazione, i risultati attesi delle politiche per l'anno 2016 ed il triennio 2016-2018, le modalità di finanziamento, i destinatari, gli indicatori ed i target nel rispetto del principio della trasparenza e della comprensibilità.

La Regione ha, quindi, provveduto all'attuazione dell'attività programmatica prevista dal D. Lgs. n. 118/2011 avviando un concreto processo di autocorrezione rispetto ai precedenti esercizi 2013, 2014 e 2015 per i quali la Sezione aveva rilevato, con le specifiche pronunce n. 112/PRSP/2013, n. 217/PRSP/2014 e n. 242/PRSP/2015, la mancata elaborazione dei documenti programmatici previsti dalla L. R. di contabilità n. 28/2001.

Tuttavia, durante la fase istruttoria si è accertata una discrasia temporale nell'approvazione del documento programmatico posto che, secondo il disposto del punto 5 dell'allegato n. 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011, il DEFR, con riferimento al periodo di programmazione 2016-2018, doveva essere presentato entro il 31 ottobre 2015, mentre la Giunta regionale ha provveduto all'approvazione in data 21 gennaio 2016.

Al riguardo, con memorie pervenute alla Sezione in data 25/11/2016 prot. n. 4131, l'Ente ha rilevato che i tempi di approvazione del DEFR hanno risentito del rinnovo delle cariche politiche e dei vertici delle strutture burocratiche.



La Sezione invita, pertanto, la Regione, per gli esercizi futuri, all'osservanza della scansione temporale prevista per il Documento di economia e finanza dalla normativa recata dal D. Lgs. n. 118/2011.

### **La Legge di stabilità regionale 2016**

Secondo il dettato del comma 4 dell'art. 36 del D. Lgs. n. 118/2011, le Regioni sono tenute ad adottare, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione.

La legge di stabilità regionale deve contenere esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011.

Dall'esame della relazione-questionario al bilancio di previsione 2016-2018 trasmessa alla Sezione dall'Organo di revisione contabile emerge che la legge di stabilità regionale per l'esercizio 2016 è stata promulgata in data 15/02/2016.

Infatti, con la L. R. n. 1/2016, la Regione Puglia ha dettato disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 - 2018.

L'articolo 3 della citata legge regionale, per fare fronte ai maggiori oneri derivati per l'anno 2015 al 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 assegna, nell'ambito del bilancio regionale autonomo 2016, alla missione 13, programma 1, titolo I, una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 15 milioni.

Le ulteriori assegnazioni finanziarie degne di nota riguardano la copertura delle spese di gestione e manutenzione del sistema informativo regionale turistico, nell'ambito della missione 7, programma 1, titolo 1 per €. 445.000,00 (articolo 7); lo sviluppo, la gestione e l'implementazione delle infrastrutture e dei servizi digitali, nell'ambito della missione 1, programma 8, titolo 1, con una dotazione finanziaria, per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, in termini di competenza e cassa, di €. 1.500.000,00 (articolo 8); la promozione e sviluppo del sistema fieristico regionale con una dotazione finanziaria per ciascuno degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, in termini di competenza e cassa, di euro €. 500.000,00 (articolo 9); la realizzazione di una centrale di controllo regionale della circolazione delle merci pericolose affidata alla società Innovapuglia S.p.A., in qualità di soggetto attuatore mediante dotazione di risorse per €. 641.637,39 (articolo 15); l'assegnazione di una dotazione finanziaria in termini di competenza e cassa, per l'esercizio finanziario 2016, di euro 25 milioni, destinati all'erogazione di contributi, in favore dei soggetti titolari di contratti di servizi di trasporto



pubblico locale e regionale, per l'acquisto di materiale rotabile automobilistico da destinare ai servizi di trasporto pubblico locale e regionale (articolo 16); il finanziamento di infrastrutture stradali a servizio dell'accesso al Polo Ospedaliero del Sud - Est barese con una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 7 milioni e 500 mila per l'esercizio finanziario 2017 e di euro 5 milioni e 500 mila per l'esercizio finanziario 2018 (articolo 17); un contributo straordinario per i maggiori oneri sostenuti dai comuni per il trasferimento e conferimento dei rifiuti solidi urbani con una dotazione finanziaria, per l'esercizio finanziario 2016, in termini di competenza e cassa, di euro 1 milione (articolo 22); interventi a sostegno delle mitilicoltura per un milione di euro (articolo 26); interventi finalizzati a contrastare il fenomeno del caporalato e del lavoro nero in agricoltura per i quali è assegnata una dotazione finanziaria, in termini di competenza e di cassa per ciascuno degli esercizi 2016, 2017 e 2018, di €. 500.000,00 (articolo 37) ed interventi urgenti per la prevenzione, il controllo e il contenimento del complesso del disseccamento rapido dell'olivo nonché del batterio xylella fastidiosa e la eradicazione del batterio da quarantena xylella fastidiosa, per i quali, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria, per l'esercizio finanziario 2016, in termini di competenza e cassa, di euro 2 milioni (articolo 39).

Con l'articolo 29 della L. R. di stabilità 2016, si dettano disposizioni in materia di qualificazione ed efficienza della spesa pubblica regionale e si prevede, al dichiarato fine di migliorare la qualità dei servizi ovvero conseguire riduzioni di spesa rilevanti per la Regione che la Prima Commissione consiliare permanente, competente nelle materie, bilancio, finanze e programmazione, trasmetta al Consiglio regionale, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sull'analisi e la valutazione della qualità della spesa pubblica regionale effettuata nell'esercizio finanziario relativo all'anno precedente. Con la citata relazione possono essere indicate misure idonee al conseguimento di risparmi di spesa nonché iniziative amministrative e legislative necessarie per la loro attuazione. Per la redazione della relazione, la Commissione può disporre l'audizione di dirigenti regionali, delle ASL e di tutte le agenzie, società, autorità, enti e consorzi, controllati o posti sotto la vigilanza della Regione, e conferire incarichi di consulenza, a titolo esclusivamente gratuito, a professionisti dotati di esperienza in finanza pubblica, bilancio, tributi, contabilità, programmazione finanziaria, revisione, controllo e certificazione contabile.

Con nota istruttoria del 21/10/2016 prot. n. 3627, si invitava il Consiglio regionale dell'Ente a segnalare alla Sezione le iniziative eventualmente assunte in attuazione del citato disposto normativo e con nota del 4/11/2016, prot. n. 3767, il Presidente del Consiglio regionale precisava che il lavoro di predisposizione della relazione



prevista dalla suddetta norma era ancora in corso ed i ritardi, rispetto alla scadenza del 30 giugno, erano da imputarsi all'adozione di migliori condizioni organizzative, come la costituzione di un pool di esperti che potessero aiutare al meglio il lavoro dei commissari per un'attività che assumerà un ruolo sistematico nel tempo.

Tali considerazioni risultano confermate anche dai revisori contabili dell'Ente, con nota trasmessa alla Sezione in data 9/11/2016, prot. n. 3853.

Di particolare rilievo appare, infine, come già rilevato dalla Sezione, nella relazione afferente le leggi di spesa dell'anno 2015, approvata con deliberazione n. 67/RQ/2016, l'art. 64 della L. R. n. 1/2016 che prevede l'istituzione di una commissione consiliare speciale per l'armonizzazione, la semplificazione e l'organizzazione in testi unici del complesso delle leggi vigenti nella Regione Puglia al fine di coordinarle tra loro, semplificarle, armonizzarle con le leggi nazionali e proporre l'abrogazione di norme vetuste.

Secondo la su richiamata normativa, la predetta commissione deve essere composta da dodici consiglieri regionali, essere costituita dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale entro il termine perentorio di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della L. R. n. 1/2016 e deve terminare i suoi lavori entro e non oltre otto mesi dalla sua costituzione con approvazione di una relazione finale da trasmettere al Consiglio regionale.

La concreta attuazione della normativa su citata sarà, pertanto, esaminata dalla Sezione in sede di relazione annuale sulle leggi di spesa promulgate nell'esercizio 2016.

#### **La questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della L. R. di stabilità 2016**

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con deliberazione del 15 aprile 2016 ha disposto l'impugnazione dinanzi alla Corte Costituzionale dell'articolo 53, commi 4, 5 e 6, della legge regionale di stabilità 2016.

Con le norme su richiamate, la Regione Puglia consente, alle Aziende sanitarie locali, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica di avvalersi del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato ai sensi dell'articolo 3, comma 38, della L. R. 31/12/2007 n. 40 e dell'articolo 16, comma 3, della L. R. 25/02/2010 n. 4 i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato sono stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'articolo 16, comma 8, del D. L. 6/07/2011, n. 98, convertito dalla L. 15/07/2011, n. 111.

Il comma 5 dell'art. 53 aggiunge che detto personale viene chiamato in servizio compatibilmente con i piani assunzionali delle ASL, con rapporto di lavoro a tempo



determinato ai sensi e per gli effetti degli articoli 46 della L. R. 25/08/2003 n. 17 e 68 della L. R. 10/07/2006 n. 19.

Deve precisarsi che, l'articolo 16, comma 8, del D. L. n. 98/2011, convertito dalla L. n. 111/2011 prevede che: *"i provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte Costituzionale. Ferma l'eventuale applicazione dell'articolo 2126 del codice civile in relazione alle prestazioni eseguite, il dirigente competente procede obbligatoriamente e senza indugio a comunicare agli interessati gli effetti della predetta sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico e al ritiro degli atti nulli"*. Alla luce di tale normativa, ritiene il Governo che i commi 4, 5 e 6, dell'articolo 53 della legge di stabilità regionale per il 2016, individuando i soggetti destinatari dei rapporti di lavoro a tempo determinato, si pone in contrasto con i principi sanciti dai CCNL di settore per cui tali contratti vengono instaurati dalle Aziende sanitarie attraverso procedure selettive e di conseguenza la norma in questione contrasterebbe con la legislazione statale vigente in materia (art. 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165) e con il principio del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego, nonché con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Inoltre, contrastando con i contratti collettivi nazionali di lavoro, la norma censurata violerebbe altresì l'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, che affida la materia dell'ordinamento civile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'Ente, con le memorie trasmesse in data 25/11/2016, ha precisato che la norma oggetto di impugnazione è stata formulata dal Consiglio regionale per dare risposta ad una situazione di grave carenza di personale del servizio di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione ed integrazione scolastica, è diretta ad un numero residuale di personale ed, in ogni caso le riammissioni in servizio devono attuarsi compatibilmente con i piani assunzionali aziendali.

### **Il bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018**

La legge di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018 è stata approvata con la L. R. n. 2 del 15/02/2016.



*[Handwritten signature]*

Il bilancio di previsione 2016 è stato predisposto 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 tutti gli allegati previsti *ex lege*.

La struttura del bilancio di previsione 2016 riporta, quindi, la nuova 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 sottolinea che la programmazione regionale per il triennio 2016-2018, come per i precedenti esercizi finanziari, è sempre condizionata dall'adozione da parte del legislatore nazionale di provvedimenti normativi in materia di finanza pubblica di natura emergenziale ed anche la legge di stabilità nazionale 2016 è intervenuta prevedendo una rilevante riduzione di risorse trasferite alle Regioni, soprattutto per le annualità 2017-2019.

L'Organo di revisione contabile, nella relazione questionario al bilancio di previsione precisa che il sistema contabile regionale corrisponde ai principi dettati dall'art. 37 del D. Lgs. n. 118/2011 diretti a garantire una rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale, attraverso l'adozione: a) della contabilità finanziaria, che ha natura autorizzatoria e consente la rendicontazione della gestione finanziaria; b) della contabilità economico-patrimoniale, per la rilevazione, ai fini conoscitivi, degli effetti economici e patrimoniali dei fatti gestionali, che consente la rendicontazione economico e patrimoniale.

Lo stato di previsione delle entrate e delle spese è approvato in € 21.932.484.737,26 in termini di competenza ed in € 32.446.737.616,48 in termini di cassa per l'anno finanziario 2016, in € 17.792.373.744,88 in termini di competenza per l'anno finanziario 2017 ed in € 16.913.012.120,28 in termini di competenza per l'anno finanziario 2018.

La nota integrativa al bilancio redatta dalla Regione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. g) del D. Lgs. n. 118/2011 ed allegata alla L. R. di bilancio 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018, specifica che le previsioni di entrata sono state improntate a prudenza e sono state formulate sulla base della valutazione statistica del trend del gettito derivante da ciascun cespite negli ultimi cinque anni (2011- 2015), tenendo conto dell'evoluzione delle variabili economiche correlate a detto gettito, nonché delle modifiche normative nazionali e regionali intervenute nel tempo.

Le previsioni di spesa, invece, sono state predisposte nel rispetto dei principi generali della veridicità (*true and fair view*) e della coerenza, tenuto conto degli obiettivi programmatici della Regione e di quelli in corso di attuazione, pertanto



sono state stanziare le sole spese impegnabili e pagabili nell'esercizio di riferimento.

I prospetti che seguono riportano il riepilogo generale delle entrate e delle spese, con le previsioni di cassa dell'esercizio 2016 e quelle di competenza degli esercizi 2016, 2017 e 2018.

**Tabella 1 - Quadro generale riassuntivo delle entrate nel bilancio 2016-2018**

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	PREVISIONI INIZIALI DI CASSA 2016	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2016	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2017	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	1.322.780.386,60			
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione		1.344.396.301,10	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolate		61.988.413,89	13.278.272,57	325.000,00
<i>di cui di parte corrente</i>		15.508.629,59	5.644.577,27	100.000,00
<i>di cui di parte capitale</i>		46.479.784,30	7.633.695,30	225.000,00
Titolo 1 - Entrate correnti di natura trib., contr. e per.	6.505.321.957,22	5.982.994.586,14	5.988.263.586,14	5.965.246.294,14
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	6.724.502.595,34	3.149.116.049,03	2.887.411.577,83	2.717.828.158,50
Titolo 3 - Entrate extratributarie	90.579.610,76	58.608.368,19	84.266.306,43	45.735.051,05
Titolo 4 - Entrate in-conto capitale	6.206.867.245,77	3.039.629.940,91	678.220.561,91	42.944.176,59
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	2.203.798.379,68	1.642.163.440,00	1.642.163.440,00	1.642.163.440,00
<b>TOTALE ENTRATE FINALI (1)</b>	<b>21.731.069.788,77</b>	<b>13.872.512.384,27</b>	<b>11.280.325.472,31</b>	<b>10.413.917.120,28</b>
Titolo 6 - Accensione di prestiti	181.641.637,83	156.617.638,00	1.800.000,00	1.800.000,00
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	9.211.245.803,28	6.496.970.000,00	6.496.970.000,00	6.496.970.000,00
<b>TOTALE TITOLI (2)</b>	<b>31.123.957.229,88</b>	<b>20.526.100.022,27</b>	<b>17.779.095.472,31</b>	<b>16.912.687.120,28</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE</b>	<b>32.446.737.616,48</b>	<b>21.932.484.737,26</b>	<b>17.792.373.744,88</b>	<b>16.913.012.120,28</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L.R. n. 2/2016  
(Valori al centesimo di euro)

(1) Nell'allegato n. 4, approvato dalla Regione con L.R. n. 2/2016, i valori inseriti in questa riga sono errati perché, diversamente dai modelli ministeriali, sono state considerate poste utili ai fini della determinazione delle entrate finali, anche il fondo cassa iniziale, l'utilizzo dell'avanzo presunto di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato.

(2) Nell'allegato n. 4, approvato dalla Regione con L.R. n. 2/2016, i valori inseriti in questa riga sono errati perché, diversamente dai modelli ministeriali e dall'allegato n. 1, approvato con la stessa legge regionale, sono stati considerati i titoli 6, 7 e 9 delle entrate e non tutti i titoli di entrata.



**Tabella 2 - Quadro generale riassuntivo delle spese nel bilancio 2016-2018**

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN USCITA	PREVISIONI INIZIALI DI CASSA 2016	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2016	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2017	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018
Disavanzo di amministrazione		0,00	0,00	0,00
Titolo 1 - Spese correnti	12.203.403.413,21	9.573.771.149,73	8.577.908.407,47	8.344.572.271,15
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>		5.644.577,27	100.000,00	0,00
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.645.510.603,97	4.184.652.539,19	1.130.054.372,47	488.742.411,57
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>		7.633.695,30	225.000,00	0,00
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	1.535.590.755,82	1.503.049.001,82	1.503.049.001,82	1.503.049.001,82
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>		0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE SPESE FINALI</b>	<b>21.384.504.773,00</b>	<b>15.261.472.690,74</b>	<b>11.211.011.781,76</b>	<b>10.336.363.684,54</b>
Titolo 4 Rimborso prestiti	174.042.046,52	174.042.046,52	84.391.963,12	79.678.435,74
Titolo 5 - Chiusura Antic. da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Spese per conto di terzi e partite di giro	10.888.190.796,96	6.496.970.000,00	6.496.970.000,00	6.496.970.000,00
<b>TOTALE TITOLI (1)</b>	<b>32.446.737.616,48</b>	<b>21.932.484.737,26</b>	<b>17.792.373.744,88</b>	<b>16.913.012.120,28</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO SPESE</b>	<b>32.446.737.616,48</b>	<b>21.932.484.737,26</b>	<b>17.792.373.744,88</b>	<b>16.913.012.120,28</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L.R. n. 2/2016  
(Valori al centesimo di euro)

(1) Nell'allegato n. 4, approvato dalla Regione con L.R. n. 2/2016, i valori inseriti in questa riga sono errati perché, diversamente dai modelli ministeriali e dall'allegato n. 2, approvato con la stessa legge regionale, sono stati sommati solo i titoli 4, 5 e 7 della spesa e non tutti i titoli di spesa.

All'esito della fase istruttoria, si è rilevato che il quadro generale riassuntivo, riportato dall'allegato 4 alla L. R. di bilancio n. 2/2016, presentava l'inesattezza dei valori inseriti nel totale delle entrate finali e dei totali complessivi dei titoli in entrata e spesa, poiché, diversamente dai modelli ministeriali predisposti per i bilanci degli enti territoriali, considerava, erroneamente, anche il fondo cassa iniziale tra le entrate finali di cassa e l'avanzo presunto di amministrazione tra le entrate finali di competenza.

Questa Sezione, pur dovendo prendere atto che il totale complessivo delle entrate e delle spese coincide con i dati della L. R. di bilancio, non può non sottolineare che non considerare correttamente i sub-totali evidenziati potrebbe, tuttavia, indurre in errore perché risulterebbe, ad esempio, una sovrastima del saldo utile ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.



Tali discrasie, peraltro, non risultano negli allegati n. 1 e n. 2 alla L. R. di bilancio, ove i totali complessivi dei titoli in entrata e spesa sono riportati correttamente ed in linea con quanto ricostruito dalla Sezione nelle tabelle n. 1 e n. 2.

Le tabelle inerenti i quadri generali riassuntivi dell'entrata e della spesa riportano anche il dato di €. 6.496.970.000,00 per le previsioni di competenza in entrata ed in uscita per l'esercizio 2016 delle partite di giro ed in conto terzi che, alla luce delle nuove norme sull'armonizzazione contabile, non dovrebbero avere una consistenza molto elevata dovendo ricomprendere esclusivamente le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente.

Al riguardo, con le memorie pervenute alla Sezione in data 25/11/2016, la Regione ha osservato che l'entità degli stanziamenti previsionali appostati nelle partite di giro è essenzialmente riconducibile ai movimenti che avvengono tra il conto ordinario ed il conto sanitario dell'Ente che presenta stanziamenti per circa 4 miliardi, oltre che per somme riferite alle anticipazioni mensili del Servizio sanitario regionale con stanziamenti per 1,5 miliardi di euro.

Il Collegio rileva che effettivamente per gli importi su indicati dall'Ente l'allocazione contabile tra le partite di giro risente delle anticipazioni riconducibili al conto sanitario, ma, nell'ambito dei titoli di bilancio per spese per conto terzi sono rinvenibili anche tipologie di poste non riconducibili alla gestione sanitaria, come la voce inerente lo svincolo di somme per irregolarità Durc o trasferimenti al conto di tesoreria ordinario di somme erroneamente introitate al conto della gestione sanitaria e pertanto si prende atto delle rassicurazioni fornite ma si invita, in ogni caso, la Regione a monitorare attentamente l'allocazione contabile delle poste afferenti le partite di giro.

Si rammenta, infatti, che, per tali operazioni, non trovano applicazione la funzione autorizzatoria valevole per tutte le altre spese, costituendone il limite agli impegni e ai pagamenti, nonché i nuovi criteri di imputazione in bilancio secondo il principio della competenza finanziaria potenziata e pertanto dovrebbero valutarsi con particolare cura onde evitare che possano ricomprendersi spese che, per loro natura, devono rientrare tra quelle tipiche della gestione economico-finanziaria. L'esame della normativa contenuta nella legge di bilancio consente, inoltre, di rilevare dall'articolo 5 all'articolo 12 gli importi, per l'esercizio finanziario 2016, dei fondi di riserva e dispone, all'art. 5, che il fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui alla missione 20, programma 1, titolo 1, è determinato in un milione di euro ed è gestito a termini dei commi 1 e 2, dell'art. 48 del D. Lgs. n. 118/2011; all'art. 6 che il fondo di riserva per le spese imprevedute di cui alla missione 20, programma 1, titolo 1, è determinato in euro 7 milioni ed è anch'esso gestito a termini dei commi 1 e 2 dell'art. 48 del D. Lgs. n. 118/2011.

*Handwritten initials*



Deve, infatti, evidenziarsi che l'art. 48 del D. Lgs. n. 118/2011 prescrive che nel bilancio regionale sono iscritti: a) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese obbligatorie» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa; b) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese impreviste» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui alla lettera a), e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

L'esame della nota integrativa allegata alla L. R. di bilancio n. 2/2016 consente di verificare che sono, da considerarsi spese impreviste: le spese per calamità ed interventi di emergenza in generale; le spese per acquisto di beni e servizi, non rinviabili, legati ad eventi imprevedibili e di somma urgenza; le spese per manutenzioni straordinarie agli immobili regionali aventi la caratteristica d'urgenza e legate ad eventi non programmabili; le spese connesse ad azioni esecutive intraprese dopo l'approvazione del bilancio e non previste nell'apposito fondo rischi; le spese indifferibili ed urgenti intervenute successivamente all'approvazione del bilancio.

L'art. 7 della L. R. di bilancio dispone che il fondo di riserva per il cofinanziamento regionale di programmi comunitari di cui alla missione 20, programma 3, titolo 1, è determinato in euro 20 milioni ed è gestito ai sensi dell'art. 2 della legge di stabilità regionale 2016; all'art. 10, che il fondo rischi per spese legali di cui alla missione 20, programma 1, titolo 1, è determinato in 2 milioni di euro ed è gestito secondo il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011; all'art. 11, che il fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio di cui alla missione 20, programma 3, titolo 1, è determinato in €. 9.500.000,00 ed è gestito a termini dell'articolo 49 del D. Lgs. n. 118/2011; all'art. 12, che il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa allocato alla missione 20, programma 1, titolo 1, è determinato in €. 1.630.212.696,66.

L'art. 8 della L. R. di bilancio prevede che il fondo di riserva per la definizione delle passività potenziali di cui alla missione 20, programma 1, titolo 1, è determinato in 4 milioni di euro ed è gestito secondo il comma 3 dell'articolo 46 del D. Lgs. n. 118/2011, a mente del quale è data facoltà alle Regioni di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare.



A handwritten signature or mark, possibly initials, located to the right of the text.

A handwritten signature or mark, possibly initials, located to the right of the text.

A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione e quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo.

Dall'esame dell'elenco delle spese obbligatorie, allegato n. 6 alla L. R. di bilancio n. 2/2016, si rilevava la presenza del capitolo n. 1360 del titolo 1° per spese per contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'importo di €. 200.000,00 in ciascun esercizio compreso nel triennio 2016-2018 nonché la presenza del capitolo n. 3179 del titolo 1°, programma 3, in materia incarichi di consulenza, studio e ricerca per l'importo di €. 80.000,00 in ciascun esercizio compreso nel triennio 2016-2018.

Conseguentemente, con nota istruttoria del 21/10/2016 prot. n. 3616, si chiedevano le ragioni che avevano indotto l'Ente ad inquadrare tali spese nell'ambito delle spese obbligatorie posto che, secondo il dettato dell'art. 48, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 118/2011, le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa.

Con nota di risposta, pervenuta alla Sezione in data 14/11/2016 prot. n. 3931, l'Organo di revisione ha comunicato di aver raccomandato al Servizio Bilancio della Regione di riconsiderare l'allocazione delle spese obbligatorie, valutandone i presupposti ed ha rassicurato che, durante il periodo dell'esercizio provvisorio, non si sono registrati impegni per spese di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa.

La Regione Puglia, con memorie trasmesse in data 25/11/2016, ha precisato che durante l'esercizio provvisorio, non sono stati registrati impegni di spesa sui capitoli afferenti consulenze e collaborazioni coordinate e continuative che l'elenco delle spese obbligatorie sarà rivisto in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 2017.

Questa Sezione, pur prendendo atto della volontà autocorrettiva manifestata dall'Ente, rileva, comunque, in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2016-2018, l'inclusione tra le spese obbligatorie, riportate nell'allegato 7 alla L. R. di bilancio, dei seguenti capitoli di spesa in contrasto con l'art. 48, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 118/2011: capitolo di spesa n. 1360 del titolo 1° per spese per contratti di collaborazione coordinata e continuativa e capitolo di spesa n. 3179 del titolo 1°, programma 3, per incarichi di consulenza.

L'articolo 13 della L. R. di bilancio dispone che al bilancio di previsione 2016 è applicato il saldo finanziario presunto dell'esercizio finanziario 2015, pari a €.



2.388.908.342,52, al netto della quota accantonata di €. 506.337.113,01 relativa al fondo anticipazione di liquidità di cui all'articolo 1, commi da 698 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) da ripianarsi ed utilizzarsi ai sensi rispettivamente dei commi 699 e 700 del predetto articolo 1, nei limiti dell'ammontare accantonato e vincolato per complessivi €. 682.901.022,62 derivante da somme finanziate da fondi vincolati e accantonamenti regolarmente stanziati nell'esercizio finanziario 2015.

L'articolo 42 del D. Lgs. n. 118/2011 dispone che, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, è determinato l'importo del risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente cui il bilancio si riferisce.

Il saldo applicato dalla Regione Puglia, ai sensi dell'articolo 42 del D. Lgs. n. 118/2011, è utilizzato come segue: a) per €. 123.079.672,42 alla missione 20, programma 1, titolo 1, "Fondo di riserva per la reiscrizione dei residui passivi perenti derivanti da risorse con vincolo di destinazione", gestito ai sensi dell'articolo 60 del D. Lgs. n. 118/2011; b) per €. 22.900.000,00 alla missione 20, programma 3, titolo 1, "Fondo per copertura rischi su garanzia prestata a favore di Acquedotto Pugliese S.p.A. su contratto di mutuo di 150 milioni di euro", gestito ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 10 dicembre 2012, n. 38 (Garanzia regionale a favore della Banca europea degli investimenti per la contrazione di mutuo da parte di Acquedotto pugliese S.p.A. destinato al programma di investimenti in opere del servizio-idrico-integrato - articolo 32 legge regionale 16 novembre 2001, n. 28); c) per euro 40 milioni alla missione 20, programma 3, titolo 2, "Fondo per la copertura rischi su anticipazione temporanea concessa a favore di Acquedotto pugliese S.p.A. per 200 milioni di euro (art. 49 L. R. assestamento 2014)", gestito a termini dell'articolo 49 della legge regionale 1 agosto 2014, n. 37 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014); d) per euro 10 milioni alla missione 20, programma 3, titolo 2, "Fondo per la copertura rischi su anticipazione temporanea concessa a favore di Aeroporti di Puglia S.p.A. per 50 milioni di euro (art. 49 L. R. assestamento 2014)", gestito a termini dell'articolo 49 della l.r.37/2014; e) per €. 14.710.209,92 alla missione 20, programma 2, titolo 1, "Fondo crediti dubbia esigibilità, parte corrente", gestito a termini dell'articolo 46 del D. Lgs. n. 118/2011 cui si aggiungono euro 13 milioni e 500 mila accantonati nel bilancio di previsione 2015 quale fondi svalutazione crediti (capitoli n. 1110065 e n. 1110066); f) per €. 458.711.140,28 per spese di investimento finanziate con risorse con vincolo di destinazione.

Si rammenta che la Consulta, con la sentenza n. 70/2012, 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 prudentiale 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.

Dalla relazione-questionario al bilancio 2016, trasmessa alla Sezione dall'Organo di revisione contabile in data 3/10/2016 prot. n. 3356 emerge, inoltre, che, tra le iniziative assunte per aumentare l'efficacia delle strategie di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni tributarie a tutela del bilancio regionale, occorre considerare che, anche per l'anno 2016, l'amministrazione regionale ha rinnovato la convenzione con le forze dell'ordine (comando tutele ambiente dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Corpo forestale dello Stato) finalizzata a rafforzare il contrasto al fenomeno delle discariche abusive; tale collaborazione istituzionale ha incrementato l'attività di controllo del territorio, consentendo anche di procedere a sanzionare i responsabili delle violazioni tributarie relative all'omesso versamento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, commi 31 e 32 della L. n. 549/1995).

Risulta, altresì, attivata con la Guardia di Finanza una collaborazione finalizzata al recupero delle agevolazioni fiscali indebitamente percepite in materia di tassa automobilistica.

In materia di Irap e addizionale regionale all'Irpef, nell'ambito della convenzione tra Regione Puglia ed Agenzia delle Entrate, attesi i riscontri positivi conseguiti nell'anno 2015, si è data continuità alle azioni di contrasto all'evasione tributaria sottoponendo a particolare attenzione i soggetti che percepiscono dalla Regione contributi relativi a programmi comunitari di finanziamento.

L'art. 14 della L. R. di bilancio 2016 prescrive, infine, che, per l'attuazione del Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011 inerente i principi contabili generali ed applicati per il settore sanitario, la Giunta regionale è autorizzata ad apportare, per l'esercizio 2016, nel rispetto degli equilibri economico-finanziari, con proprio atto, le variazioni inerenti la gestione sanitaria per l'iscrizione delle entrate, nonché delle relative spese.



## Osservanza degli equilibri di bilancio

L'art. 40 del D. Lgs. n. 118/2011, riscrive interamente le norme relative al raggiungimento degli equilibri di bilancio delle Regioni, uniformandole a quelle previste per gli enti locali, anch'esse modificate.

Infatti, 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 L. 24/12/2012 n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui 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.

Il prospetto che segue è stato ricostruito dalla Sezione utilizzando le risultanze originali dell'allegato n. 5 alla legge regionale di approvazione del bilancio 2016-2018 della Regione Puglia (L.R. n. 2/2016).

Rispetto al modello ministeriale per il calcolo degli equilibri di bilancio a preventivo, utilizzato dalla Regione, la tabella n. 3 scorpora le spese correnti ed in conto capitale dai rispettivi fondi pluriennali vincolati al fine di utilizzare il medesimo prospetto per il giudizio di parifica del rendiconto 2016 e confrontare le risultanze previsionali dell'esercizio 2016 con quelle finali.



*Handwritten signature and initials.*

Tabella 3 - Equilibri di bilancio degli esercizi 2016-2018



EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO		PREVISIONI INIZIALI IN ENTRATA E USCITA DELL'ESERCIZIO	PREVISIONI INIZIALI IN ENTRATA E USCITA DELL'ESERCIZIO	PREVISIONI INIZIALI IN ENTRATA E USCITA DELL'ESERCIZIO
		2016	2017	2018
Utilizzo ris. di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti	(+)	642.157.861,15		
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente <sup>(1)</sup>	(-)	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	15.508.629,59	5.644.577,27	100.000,00
Entrate titoli 1-2-3	(+)	9.190.719.003,36	8.959.941.470,40	8.728.809.503,69
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	140.529.340,55	138.993.835,92	26.320.409,45
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti (al netto del FPV)	(-)	9.397.499.272,79	8.577.808.407,47	8.344.572.271,15
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	5.644.577,27	100.000,00	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	385.329.777,56	151.856.146,67	151.033.045,96
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) <sup>(5)</sup>	(-)	0,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	174.042.046,52	84.391.963,12	79.678.435,74
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	0,00	0,00
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>26.399.160,51</b>	<b>290.423.366,33</b>	<b>179.946.160,29</b>

*sp*

Utilizzo ris. di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	531.611.140,28	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	46.479.784,30	7.633.695,30	225.000,00
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	3.039.629.940,91	678.220.561,91	42.944.176,59
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	156.617.638,00	1.800.000,00	1.800.000,00
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(2)</sup>	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(3)</sup>	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	140.529.340,55	138.993.835,92	26.320.409,45
Spese in conto capitale (al netto del FPV)	(-)	4.177.018.843,89	1.129.829.372,47	488.742.411,57
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) <sup>(4)</sup>	(-)	7.633.695,30	225.000,00	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	385.329.777,56	151.856.146,67	151.033.045,96
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) <sup>(5)</sup>	(+)	139.114.438,18	139.114.438,18	139.114.438,18
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-26.399.160,51</b>	<b>-290.423.366,33</b>	<b>-179.946.160,29</b>

Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie <sup>(6)</sup>	(+)	0,00		
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	1.642.163.440,00	1.642.163.440,00	1.642.163.440,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	1.503.049.001,82	1.503.049.001,82	1.503.049.001,82
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00		
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00		
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>139.114.438,18</b>	<b>139.114.438,18</b>	<b>139.114.438,18</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L.R. n. 2/2016  
(Valori al centesimo di euro)

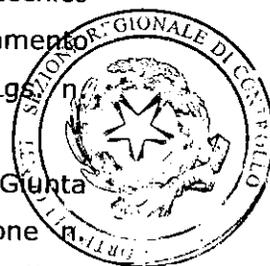
- (1) Escluso il disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto.
- (2) Corrispondono alle entrate in conto capitale relative ai soli contributi agli investimenti destinati al rimborso prestiti corrispondenti alla voce del piano dei conti finanziario con codifica E.4.02.06.00.000.
- (3) Il 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.

Dall'esame dell'allegato n. 5 alla L. R. di bilancio inerente l'equilibrio economico-finanziario della Regione, la Sezione rilevava, per le spese correnti 2016, al lordo del fondo pluriennale vincolato, l'importo di €. 9.403.143.850,06, mentre il riepilogo delle spese per titoli dell'allegato n. 2 alla medesima L. R. di bilancio riportava, per la spesa corrente complessiva, al lordo del fondo pluriennale vincolato, la somma di €. 9.573.771.149,73 con una conseguente differenza di €. 170.627.299,67.

L'ente ha chiarito che tale differenza non rappresenta il mancato raggiungimento dell'equilibrio complessivo di bilancio per l'esercizio 2016, ma il disavanzo tecnico della Regione riferito all'esercizio 2016, conseguente al riaccertamento straordinario dei residui che, ai sensi dell'art. 3, comma 13, del D. Lgs. n. 118/2011, consente di approvare gli esercizi in disavanzo.

Il Collegio ritiene opportuno porre in rilievo che dalla deliberazione di Giunta regionale n. 1586/2015, come modificata dalla successiva deliberazione n. 2257/2015, emergeva che l'intera somma di €. 170.627.299,67 solo per circa l'8% derivava da maggiori impegni di spesa corrente, essendo il resto ascrivibile alla parte in conto capitale, mentre, allo stato, il disavanzo tecnico risulta ascrivibile interamente alla parte corrente.

Si osserva, inoltre, che la L. R. n. 23 del 9/08/2016, recante l'assestamento di bilancio 2016, all'art. 7, lett. a) prescrive che, nell'allegato "Entrate" alla voce "Utilizzo avanzo di Amministrazione", l'importo del risultato di amministrazione



presunto iscritto in entrata è diminuito di €. 170.627.389,67 pari al disavanzo tecnico relativo all'anno 2016 risultante a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato con deliberazioni della Giunta regionale n. 1586/2015 e n. 1739/2015, con conseguente riduzione del totale generale delle entrate.

L'importo del disavanzo tecnico per l'anno 2016, risultante dalla citata L. R. n. 23/2016 per la somma di €. 170.627.389,67 non appare, tuttavia, perfettamente coincidente con la differenza di €. 170.627.299,67 rilevata dalla Sezione e pertanto si invita l'Ente ad indicare con maggiore trasparenza l'importo del disavanzo tecnico posto che comunque la sussistenza di tale disavanzo non genera alcuna irregolarità contabile essendo espressamente previsto e disciplinato dal citato art. 3, comma 13, del D. Lgs. n. 118/2011.

### **Il fondo crediti di dubbia esigibilità**

L'art. 9 della L. R. di bilancio n. 2/2016 prescrive che il fondo crediti di dubbia esigibilità, missione 20, programma 2, Titolo 1, è determinato in €. 19.607.578,09 per l'esercizio finanziario 2016, in €. 46.817.412,00 per l'esercizio finanziario 2017 e in €. 13.319.127,84 per l'esercizio finanziario 2018 per il fondo di parte corrente ed in zero euro per ciascun esercizio finanziario 2016-2018 per il fondo di parte capitale ed è gestito a termini dell'articolo 46 del D. Lgs. n. 118/2011.

Per l'esercizio finanziario 2016, deve, poi, aggiungersi l'importo di €. 13.500.000,00 accantonati nel bilancio di previsione 2015 quale fondi svalutazione crediti (capitoli n. 1110065 e n. 1110066).

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 42, comma 3, del D. Lgs. n. 118/2011, i fondi accantonati del risultato di amministrazione comprendono il fondo crediti di dubbia esigibilità, l'accantonamento per i residui perenti e gli accantonamenti per passività potenziali.

Infatti, come precisato al punto 3.3 del principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

L'articolo 46 del su richiamato D. Lgs. n. 118/2011 precisa che, nella missione "Fondi e Accantonamenti", all'interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, è stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011.





Il fondo crediti di dubbia esigibilità è articolato distintamente in considerazione della differente natura dei crediti. Non sono oggetto di svalutazione i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che sono accertate per cassa.

Non sono altresì oggetto di svalutazione le entrate di dubbia e difficile esazione riguardanti entrate riscosse da un ente per conto di un altro ente e destinate ad essere versate all'ente beneficiario finale. Il fondo crediti di dubbia esigibilità è accantonato dall'ente beneficiario finale.

Dalla relazione-questionario al bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018 pervenuta alla Sezione in data 3/10/2016 prot. n. 3356, si rileva che l'incidenza percentuale del fondo crediti di dubbia esigibilità rispetto all'ammontare dei residui attivi è del 18%.

La nota integrativa al bilancio regionale, redatta ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. g) del D. Lgs. n. 118/2011 specifica che, per la stima del valore da attribuire al FCDE negli esercizi 2016, 2017 e 2018 si è proceduto, conformemente a quanto prescritto dal Principio contabile, all'individuazione delle entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione, attraverso l'analisi dei singoli capitoli di entrata e riconducendo gli stessi alle rispettive "Tipologie" e "Titoli"; all'analisi dell'andamento di tali crediti nei cinque esercizi precedenti 2010/2014; al calcolo, per detti esercizi, della media del rapporto tra incassi e accertamenti, utilizzando i tre metodi indicati nel Principio contabile (1. media aritmetica semplice, calcolata sia come rapporto tra i totali sia come media dei rapporti annui; 2. rapporto tra le sommatorie di valori annui ponderati; 3. media ponderata dei rapporti annui) ed alla scelta, fra i tre metodi di calcolo della media esposti nel Principio contabile, del metodo derivante dall'applicazione della media aritmetica semplice.

La nota integrativa aggiunge che, per le entrate di nuova istituzione per le quali non esiste una evidenza storica, la stima prudenziale del fondo è avvenuta utilizzando il complemento a 100 del rapporto tra riscossioni e accertamenti registrati nel 2015 fino alla data di calcolo del FCDE (30.12.2015), quali unici dati oggettivamente disponibili nelle scritture contabili.

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

La tabella che segue, elaborata sulla base dei dati contenuto nell'allegato C alla L. R. di bilancio n. 2/2016 riporta, per l'esercizio 2016, la composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità ponendo a raffronto le quote obbligatorie ed effettive dell'accantonamento ed evidenziando che l'importo

degli accantonamenti effettivi risulta superiore all'importo previsto obbligatoria.

L'esame delle considerazioni illustrate dall'Ente in sede di redazione della nota integrativa al bilancio ha consentito di accertare il rispetto della vigente normativa in materia di costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità.



**Tabella 4 - Composizione dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per l'annualità 2016**

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	ESERCIZIO 2016			
	STANZIAMENTI DI BILANCIO 2016 (A)	ACCANTONAM. OBBLIGATORIO AL FONDO (1) (B)	ACCANTONAM. EFFETTIVO DI BILANCIO (2) (C)	% DI STANZIAMENTO AL FONDO (3) (D=C/A)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	46.505.000,00	3.786.333,90	5.048.445,20	
<i>di cui imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa</i>	46.505.000,00	3.786.333,90	5.048.445,20	10,86%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	0,00	0,00	0,00	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	35.203.326,89	10.919.356,42	14.559.141,89	
<i>di cui proventi da attività di controllo e repressioni irregolarità e illeciti</i>	3.430.000,00	42.042,00	56.056,00	1,63%
<i>di cui interessi attivi</i>	1.808.570,03	137.422,51	183.230,01	10,13%
<i>di cui rimborsi e altre entrate correnti</i>	29.964.756,86	10.739.891,91	14.319.855,88	47,79%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	0,00	0,00	0,00	
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	
<b>Totale generale (4)</b>	<b>81.708.326,89</b>	<b>14.705.690,32</b>	<b>19.607.587,09</b>	<b>24,00%</b>
<b>di cui FCDE di parte corrente (2)</b>	<b>81.708.326,89</b>	<b>14.705.690,32</b>	<b>19.607.587,09</b>	<b>24,00%</b>
<b>di cui FCDE di parte capitale</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L.R. n. 2/2016 e quelli forniti con nota n. 3356/2016 (Valori al centesimo di euro)

(1) Non richiedono l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità i: a) i trasferimenti da altre Amministrazioni pubbliche e dall'Unione europea; b) i crediti assistiti da fidejussione; c) le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi contabili, sono accertate per cassa. I principi contabili cui si fa riferimento in questo prospetto sono contenuti nell'allegato 4.2.

(2) Gli importi della colonna (c) non devono essere inferiori a quelli della colonna (b); se sono superiori le motivazioni della differenza sono indicate nella relazione al bilancio.

(3) Nel rispetto del principio contabile applicato 3.3 dell'allegato n. 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011.

(4) Il totale generale della colonna (c) corrisponde alla somma degli stanziamenti del bilancio riguardanti il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel bilancio di previsione il fondo crediti di dubbia esigibilità è articolato in due distinti stanziamenti: il fondo crediti di dubbia esigibilità riguardante le entrate di dubbia esigibilità del titolo 4 delle entrate (stanziato nel titolo 2 delle spese), e il fondo riguardante tutte le altre entrate (stanziato nel titolo 1 della spesa).



### **Sostenibilità dell'indebitamento**

L'art. 62, comma 6, del D. Lgs. n. 118/2011, disciplina la possibilità per gli enti territoriali di accrescere l'esposizione debitoria attraverso la contrazione di nuovi mutui o altre forme di indebitamento.

Le Regioni, infatti, potranno 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 superi 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 Legge n. 183/2011.

Nelle entrate suddette, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16 bis del D. L. 6/07/2012 n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7/08/2012 n. 135 alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise.

Concorrono, inoltre, 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.

Con legge regionale 10 dicembre 2012, n. 38 è stata concessa garanzia da parte della Regione Puglia a favore della Banca Europea degli investimenti per la contrazione di 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.

Conformemente al dettato dell'art. 11, comma 5, lett. d) del D. Lgs. n. 118/2011, la nota integrativa al bilancio regionale 2016 contiene, poi, l'elenco degli interventi programmati per spesa di investimento finanziati con il ricorso al debito e con le risorse disponibili per un importo complessivo di €. 3.723.147.436,62.

Nel successivo prospetto, si evidenzia il calcolo relativo alla sola annualità 2016, così come previsto dalle linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti delle Regioni approvate con deliberazione n. 21/SEZAUT/2016/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sebbene le Regioni, come tutte le altre amministrazioni pubbliche soggette al D. Lgs. n. 118/2011, siano comunque tenute, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. d) del citato decreto legislativo, ad allegare ai bilanci preventivi un prospetto dimostrativo dei vincoli di indebitamento per tutte le annualità del bilancio.

*M*  
*SP*

La Regione Puglia ha adempiuto a tale obbligo attraverso la predisposizione dell'allegato D alla L.R. di bilancio n. 2/2016.

Dall'analisi del successivo prospetto emerge che la Regione, nelle previsioni di bilancio 2016, ha raggiunto l'obiettivo della sostenibilità dell'indebitamento, mantenendosi ben al disotto del limite del 20% (15,73%) normativamente imposto.

**Tabella 5 - Calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2016**

DESCRIZIONE VOCI	PREVISIONI IN BILANCIO 2016
(A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa <i>di cui all'art. 16-bis del D.L. n. 95/12 relative alla compartecipazioni del gettito derivante dalle accise</i>	5.982.994.586 357.200.955
(B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	4.686.690.155
<b>(C=A-B) Base di calcolo</b>	<b>1.296.304.431</b>
<b>(D = 20% di C) Ammontare massimo delle rate (in quota capitale più interessi) di indebitamento nell'esercizio</b>	<b>259.260.886</b>
DESCRIZIONE VOCI	PREVISIONI IN BILANCIO 2016
(E) Rate per mutui e prestiti in ammortamento della Regione (quota capitale più interessi) nell'esercizio precedente	230.519.396
(F) Rate per mutui e prestiti in ammortamento della Regione (quota capitale più interessi) nell'esercizio in corso	0
(G) Rate sulla garanzia prestata dalla Regione ad AQP (quota capitale più interessi)	17.397.760
<b>(H=E+F+G) Rate complessive al lordo delle componenti escluse (quota capitale più interessi)</b>	<b>247.917.156</b>
<b>(I) Totale rate escluse dal calcolo del vincolo d'indebitamento (quota capitale più interessi) di cui:</b>	<b>43.964.685</b>
<i>Mutui con oneri a carico dello Stato</i>	1.232.186
<i>Anticipazioni di liquidità ai sensi dell'art. 3, comma 4, D.L. n. 35/2013</i>	30.383.931
<i>Mutui per eventi calamitosi</i>	14.758
<i>Mutui in materia sanitaria</i>	10.085.844
<i>Prestiti obbligazionari per ripiano disavanzi sanitari</i>	2.247.966
<b>(J=H-I) Totale mutui e prestiti per il calcolo del limite di indebitamento</b>	<b>203.952.471</b>
<b>(K=J/C*100) Limite di indebitamento</b>	<b>15,73%</b>
<b>(L=D-J) Somma disponibile 2016 per ammortamento nuovi mutui e prestiti</b>	<b>55.308.415</b>

Fonte: Tabella della Sezione costruita utilizzando i dati del questionario al bilancio di previsione 2016 inviati con nota n. 3350/2016 e della L.R. n. 2/2016 (Valori all'unità di euro)



Dal calcolo dei limiti di indebitamento sono state escluse, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D. L. n. 35/2013, le anticipazioni di liquidità ottenute dalla Regione che hanno inciso per la somma complessiva di €. 30.383.931,40.

Infatti, le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità sono escluse dal limite di indebitamento in quanto aventi natura 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 (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015).

Deve, infine, osservarsi che l'articolo 11 della L. R. di stabilità regionale 2016 autorizza, ai sensi dell'articolo 62 del D. Lgs. n. 118/2011, la contrazione di uno o più mutui, anche in esecuzione di contratto di apertura di credito, presso la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), per un importo complessivo di €. 154.817.638,00 a valere sull'esercizio 2016.

I predetti mutui sono finalizzati dalla L.R. di stabilità al finanziamento di spese di investimento relative alla quota di cofinanziamento regionale degli interventi concernenti la programmazione comunitaria 2014 - 2020.

La Regione, con le memorie trasmesse in occasione dell'odierna adunanza, ha precisato che, in data 12 maggio 2016, è stato stipulato il contratto di apertura di credito tra l'Ente e la Banca Europea per gli Investimenti per l'importo di 150 milioni di euro che è stato reso disponibile dalla Banca fino alla data del 12 maggio 2020, mediante non più di dieci atti di erogazione che costituiranno i contratti di mutuo veri e propri.

Allo stato, non risulta ancora attivata alcuna *tranche* di erogazione del credito.

La Sezione rileva che trattasi, quindi, di un prestito ad erogazione multipla da includere nel calcolo del limite di indebitamento.



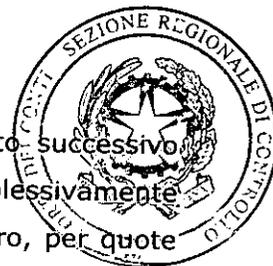
### **Strumenti di finanza derivata**

Lo scorso esercizio la Regione Puglia, attraverso la possibilità offerta dall'articolo 45 del D. L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni nella L. 23 giugno 2014, n. 89, ha ristrutturato parte del prestito obbligazionario, con annesso strumento di finanza derivata, originariamente pari a 870 milioni di euro, come meglio analizzato dalla Sezione nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto 2015.

All'esito dell'operazione cosiddetta di "*buy-back*", il prestito obbligazionario in essere ammonta, attualmente, a 60 milioni di euro ed è pari a circa il 6,90% dell'importo originario, con pagamento di cedole semestrali ad interesse variabile indicizzato all'euribor 6 mesi, maggiorato di uno spread dello 0,40% sul capitale nozionale e rimborso del capitale *bullet*.

Continua, inoltre, a sussistere lo strumento di finanza derivata definito come contratto di *swap* di copertura a tasso fisso, per via dell'eliminazione definitiva della opzione digitale *top-side*, in *amortizing* e *sinking fund* di partenza pari a 37,132 milioni di euro.

La nota integrativa al bilancio 2016-2018 della Regione, espone una stima degli esborsi finanziari del triennio legata all'intera operazione suddetta.



Per l'esercizio 2016, come riassuntivamente esposto nel prospetto successivo costruito dalla Sezione, l'uscita della Regione Puglia dovrebbe complessivamente ammontare a circa 4,199 milioni di euro di cui 3,049 milioni di euro, per quote capitali da versare al *sinking fund* riferite al rimborso del prestito in un'unica soluzione; 0,26 milioni di euro, per interessi relativi al debito sottostante, e 0,89 milioni di euro per flussi differenziali di interessi relativi allo *swap* di tasso.

**Tabella 6 - Uscita finanziaria complessiva del prestito obbligazionario, con annesso derivato afferente all'esercizio 2016 a seguito della ristrutturazione avvenuta con l'operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014**

PREVISIONI DI BILANCIO ESERCIZIO 2016		BILANCIO DI PREVISIONE DELL'ESERCIZIO 2016	CONTO CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO 2016
(A)	Flussi in entrata sullo swap	260.000,00	
(B)	Flussi in uscita sullo swap	-1.150.592,50	-1.150.592,50
(C=A+B)	Flussi differenziali sullo swap	-890.592,50	
(D)	Flussi in uscita sul sinking fund	-3.049.001,82	-3.049.001,82
(E)	Valore nominale cumulato del sinking fund	40.181.488,20	40.181.488,20
(F=C+D)	Flusso totale sul derivato	-3.939.594,32	
(G=-A)	Interessi passivi sui BOR	-260.000,00	
(H=F+G oppure H=B+D)	Esborso relativo al prestito obbligazionario con annesso derivato	-4.199.594,32	-4.199.594,32
(I=D+G)	Esborso ipotetico in assenza del derivato	-3.309.001,82	
(J=H-I=C)	Maggior esborso per effetto del derivato	-890.592,50	

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dalla nota integrativa alla L.R. n. 2 del 15 febbraio 2016 (Valori al centesimo di euro)

Come evidenziato in tabella, l'uscita finanziaria complessiva può ritenersi certa, atteso che lo strumento finanziario derivato ha trasformato un prestito iniziale a tasso variabile (prestito obbligazionario) in uno a tasso fisso (prestito obbligazionario e derivato).

Per tale ragione l'operazione finanziaria descritta va sempre valutata nell'insieme senza analizzare esclusivamente l'impatto del solo strumento finanziario derivato in quanto le voci finanziarie che potrebbero cambiare tra previsioni e realizzazioni, anche per il mutevole scenario dei tassi d'interesse, riguarderanno solo i flussi differenziali sullo *swap* che, presumibilmente, saranno peggiori del previsto (se il tasso euribor 6 mesi dovesse essere più basso di quanto ipotizzato all'epoca della stima fatta dalla Regione) senza che però incida su un maggior esborso

complessivo perché tale maggiore uscita sarà esattamente compensata dal minor esborso sul prestito obbligazionario.

In tal caso, lo strumento finanziario derivato avrà svolto appieno la sua funzione "assicuratrice" benché potrebbe sussistere perplessità sulla convenienza di "assicurarsi" sul rialzo dei tassi d'interesse in uno scenario di bassi tassi d'interesse per un'operazione che, in ogni caso, sarà comunque estinta entro l'anno 2023.

Infine, è opportuno ricordare che l'intera operazione andrà valutata considerando, altresì, l'ulteriore esborso finanziario che dal 2016 la Regione sosterrà per via del mutuo a tasso fisso, pari a 397,676 milioni di euro, contratto con il MEF per consentire il parziale finanziamento della ristrutturazione operata nell'anno 2015. Come già precisato nella deliberazione n. 134/PARI/2016, tale prestito dovrebbe parzialmente estinguersi, senza ulteriori esborsi per la Regione, per la somma di 2,646 milioni di euro giacché le spese aggiuntive dell'operazione, inizialmente stimate dal MEF proprio in 2,646 milioni di euro, hanno trovato copertura finanziaria con fondi di bilancio dell'Ente e non si è reso necessario utilizzare l'intera somma messa a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Con memorie pervenute alla Sezione in data 25/11/2016, l'Ente ha precisato che, in data 17 agosto 2016, in esecuzione dell'art. 9 della L. R. di assestamento n. 23/2016, si è richiesta l'estinzione anticipata parziale del predetto mutuo per €. 7.646.215,99.

Pertanto, con nota del 31 agosto 2016, il Ministero dell'Economia ha trasmesso il piano di ammortamento ricalcolato con una minore rata annuale dal 2017, per effetto del valore del mutuo rideterminato da €. 397.676.776,00 a €. 380.620.763,07.

La Regione ha, inoltre, comunicato che, su iniziativa di alcune Regioni (Abruzzo, Liguria e Marche), si è richiesta al MEF la prosecuzione delle operazioni di ristrutturazione del debito e con nota del 30/09/2016 il Ministero ha autorizzato la seconda fase di *buyback* dei titoli obbligazionari a cui ha aderito anche la Regione Puglia con deliberazione di Giunta regionale n. 1599 del 14/10/2016, <sup>previo</sup> assenso del MEF del 12/10/2016.

### **La manovra di assestamento del bilancio**

Con la Legge Regionale del 9/08/2016, n. 23, è stato approvato l'assestamento e la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018 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 2015, approvato con L. R. n. 22/2016, nonché le variazioni ritenute necessarie in relazione alle esigenze gestionali di entrata e di spesa della Regione.



Infatti, secondo l'insegnamento della Consulta, 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 2016 quantifica, in via definitiva, il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente in €. 1.856.254.718,13, a seguito della approvazione del rendiconto 2015 con la L. R. n. 22/2016.

Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese, per l'esercizio finanziario 2016, risulta aumentato di euro 193.473.114,40, quanto alla previsione di competenza, e diminuito di euro 5.846.338.806,25 quanto alla previsione di cassa; per l'esercizio finanziario 2017 risulta aumentato di euro 95.243.721,00 in termini di competenza e per l'esercizio finanziario 2018 risulta aumentato di euro 100.177.612,11, in termini di competenza.

Il fondo di cassa all'inizio dell'esercizio finanziario 2016 è determinato in €. 1.322.780.386,60, in conformità di quanto disposto con l'articolo 9 della legge regionale 22/2016 di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2015.

L'art. 7, lettera b), della L. R. n. 23/2016 afferma espressamente che: *"nell'allegato "Entrate" alla voce "Utilizzo avanzo di Amministrazione" relativo alle previsioni per l'anno 2016 viene detratto l'importo di euro 506.337.113,01 con corrispondente iscrizione alla nuova voce "Utilizzo fondo anticipazione di liquidità". Per gli anni 2017 e 2018 alla voce "Utilizzo fondo anticipazione di liquidità" è iscritto rispettivamente lo stanziamento di euro 490.867.978,81 e di euro 475.057.528,06.*

*Nell'allegato "Spesa", per gli anni 2017 e 2018, alla voce "Fondo Anticipazioni di liquidità" è iscritto lo stanziamento rispettivamente di euro 475.057.528,06 e di euro 458.897.099,92 e alla voce "Fondo Anticipazioni di liquidità – Utilizzo anno precedente" lo stanziamento rispettivamente di euro 15.810.450,75 e di euro 16.160.428,14".*

Come già chiarito da questa Sezione nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2015, l'Ente ha ottemperato alle disposizioni contenute dapprima nel D. L. n. 179/2015 e poi trasfuse nella legge di stabilità 2016 provvedendo alla costituzione di un apposito fondo inerente le anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi del D. L. n. 35/2013, nonché alla conseguente rideterminazione ed appostazione del predetto fondo nella parte accantonata del risultato di amministrazione.



Pertanto, l'analisi della Sezione deve concentrarsi esclusivamente sulle modalità di utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità disciplinate, solo per le Regioni, dall'art. 1, comma 700, della L. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

Dalla lettura del citato art. 7 della L. R. n. 23/2016 di assestamento del bilancio 2016-2018 sembra desumersi che "l'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità", sia iscritto solo in entrata per la somma di €. 506.337.113,01, mentre dall'analisi dei prospetti completi delle entrate e delle spese 2016, richiesti con nota istruttoria n. 3686 del 28/10/2016 e trasmessi dall'Organo di revisione in data 9/11/2016, prot. n. 3854, risulta che l'intera somma di €. 506.337.113,01 è stata effettivamente iscritta anche in uscita ma suddivisa tra il "Fondo anticipazioni di liquidità" per la somma di €. 490.867.978,81 e il "Fondo anticipazioni di liquidità - utilizzo esercizio precedente" per la somma di €. 15.469.134,20.

Tuttavia, dal quadro generale riassuntivo delle entrate e delle spese del bilancio 2016 assestato e riportato alla tabella n. 7, non si rileva, invece, alcuna voce valorizzata tra i fondi delle anticipazioni di liquidità, né in entrata né in uscita.

Al riguardo, la Sezione, pur prendendo atto dei chiarimenti resi dall'Ente che ha specificato che nel predetto quadro riassuntivo sono state riportate soltanto le modifiche alla L. R. di bilancio n. 2/2016, evidenzia che il quadro riassuntivo, nel rispetto dei principi di trasparenza, avrebbe dovuto essere aggiornato alla luce delle variazioni apportate dalla manovra di assestamento consentendo di individuare l'intera prospettazione di bilancio conseguente alla manovra.

Con le memorie trasmesse per l'odierna adunanza la Regione ha precisato che, con il citato articolo 7 della legge regionale n. 2/2016, *si è provveduto ad estrapolare tale posta dall'ambito complessivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Nel bilancio di previsione 2017, anche a seguito della successiva emanazione del decreto ministeriale 4 agosto 2016, tale appostazione sarà specificata nell'ambito dei nuovi schemi adottati. In parte spesa è stato iscritto il capitolo 1110073 per un importo di euro 490.867.978,81 e, al fine di una corretta e trasparente gestione delle partite contabili, anche il capitolo 1110074 per euro 15.469.134,20. Tale capitolo, anche su indicazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel bilancio di previsione 2017-2019 verrà ridenominato in "Anticipazione di liquidità D. L. 179/2015 Art. 1, comma 7. Rimborso quota disavanzo".*



Tabella 7 – Quadro generale al bilancio di previsione 2016-2018 riassuntivo assestato

ENTRATE	CASSA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2016	COMPETENZA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2016	COMPETENZA ANNO 2017	COMPETENZA ANNO 2018	SPESE	CASSA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2016	COMPETENZA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2016	COMPETENZA ANNO 2017	COMPETENZA ANNO 2018
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	0,00								
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione		62.143.794,62			Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto		0,00		
Fondo pluriennale vincolato			0,00	0,00	Ripiano Disavanzo anticipazione di Liquidità		0,00	0,00	0,00
Utilizzo Fondo Anticipazione Liquidità		0,00	0,00	0,00	Titolo 1 - Spese correnti - di cui fondo pluriennale vincolato		176.899.388,02	93.343.721,00	98.277.612,11
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	-148.393.747,83	60.911.165,00	51.857.717,00	51.857.717,00		-554.642.005,02			
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	-536.923.108,39	66.968.194,78	41.486.004,00	46.419.895,11			0,00		0,00
Titolo 3 - Entrate extratributarie	-6.363.915,01	2.800.000,00	0,00	0,00	Titolo 2 - Spese in conto capitale - di cui fondo pluriennale vincolato		8.077.510,39	1.900.000,00	1.900.000,00
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	-2.603.501.017,51	0,00	0,00	0,00	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	744.500,00	800.000,00	0,00	0,00
Titolo 5 - Entrate di riduzione di attività finanziarie	623.359,17	400.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00	Totale spese finali.....	-2.888.820.641,30	185.776.898,41	95.243.721,00	100.177.612,11
Totale entrate finali.....	-3.296.558.429,57	193.223.114,40	95.243.721,00	100.177.612,11	Titolo 4 - Rimborso di prestiti	7.646.215,99	7.646.215,99	0,00	0,00
Titolo 6 - Accensione di prestiti	200.000,00	200.000,00	0,00	0,00	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da Istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Anticipazioni da Istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	-2.964.744.380,94	50.000,00	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	-2.549.980.376,68	50.000,00	0,00	0,00	Totale titoli.....	-2.957.038.164,95	7.696.215,99	0,00	0,00
Totale entrate finali.....	-2.549.780.376,68	250.000,00	0,00	0,00	TOTALE COMPLESSIVO SPESE				
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	-5.846.338.806,25	193.473.114,40	95.243.721,00	100.177.612,11	Fondo di cassa finale presunto			95.243.721,00	100.177.612,11
Fondo di cassa finale presunto	-420.000,00								



*Handwritten signatures and initials.*

La nota integrativa all'assestamento e variazione al bilancio di previsione della Regione Puglia 2016-2018 illustra che: "il risultato di amministrazione risultante dal Rendiconto per l'esercizio 2015 è pari ad euro 1.856.254.718,13. La parte accantonata risulta pari ad euro 817.988.329,09, di cui euro 506.337.113,01 al fondo anticipazioni di liquidità da ripianare ai sensi dell'articolo 1, comma 699 della L. 208/2015; le economie vincolate complessive ammontano ad euro 1.482.459.707,43. Conseguentemente, la parte disponibile del risultato di amministrazione è pari ad euro -444.193.318,39 che, al netto dell'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità, da ripianare secondo la richiamata norma, risulta pari ad euro 62.143.794,62; quest'ultima quota è destinata al finanziamento delle maggiori spese oggetto di variazione al bilancio di cui ai relativi allegati cui si rimanda".

La relazione al disegno di legge di assestamento e variazione al bilancio 2016 e pluriennale 2016-2018 dell'Assessore al Bilancio specifica che il disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2015 è di €. 444.193.318,39 e che concorre a tale risultato l'accantonamento di €. 506.337.113,041 relativo al fondo anticipazione di liquidità che segue specifiche modalità di ripiano. "Ne consegue, pertanto un risultato di amministrazione disponibile pari ad euro 62.143.794,62".

Conseguentemente, sulla base della documentazione su richiamata, si desume che il fondo anticipazioni di liquidità, pari a €. 506.337.113,01, sia stato iscritto in entrata ed in uscita, nell'esercizio 2016 e sia stato scorporato dal risultato di amministrazione 2015 disponibile negativo per €. 444.193.318,39 ottenendo l'importo di €. 62.143.794,62, destinato al finanziamento di nuova spesa nello stesso esercizio 2016.

Secondo la prospettazione della Regione, riportata nella predetta nota del 25/11/2016 e confermata in sede di adunanza, la "depurazione" del fondo anticipazioni di liquidità dalla parte disponibile del risultato di amministrazione deriverebbe dall'applicazione del comma 700 lettera b) dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 che richiama l'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 e consentirebbe di destinare la differenza tra il fondo anticipazioni di liquidità (secondo l'Ente pari a €. 506.337.113,01) ed il disavanzo di amministrazione (secondo l'Ente pari a €. 444.193.318,39), pari a €. 62.143.794,62, al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Infatti, ad avviso dell'Ente, posto che il fondo crediti sarebbe già sufficiente dimensionato per le necessità regionali, tale somma potrebbe essere destinata come avanzo disponibile a nuova spesa, come disposto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria allegato al D. Lgs. n. 118/2011.

Il prospetto che segue elaborato a fini puramente esemplificativi e supponendo l'invarianza di ogni altro aspetto finanziario, evidenzia gli effetti di una siffatta contabilizzazione.



**Tabella 8 - Effetti della contabilizzazione del fondo anticipazioni secondo la metodologia della Regione <sup>(1)</sup>**

ENTRATE		USCITE	
Utilizzo avanzo di amministrazione esercizio precedente	62.143.794,62	Disavanzo di amministrazione a inizio esercizio 2016	0,00
Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (Art. 1, comma 8, D. L. 179/2015)	506.337.113,01	Fondo anticipazioni di liquidità (Art. 1, comma 8, D. L. 179/2015)	490.867.978,81
		Fondo anticipazioni di liquidità utilizzo esercizio precedente (Art. 1, comma 8, D. L. 179/2015)	15.469.134,20
		Maggiori spese finanziate dall'avanzo	62.143.794,62
<b>TOTALE</b>	<b>568.480.907,63</b>	<b>TOTALE</b>	<b>568.480.907,63</b>
Disavanzo dell'esercizio	0,00	Avanzo di competenza	0,00

Fonte: Tabella elaborata dalla Sezione con i dati della L.R. n. 23/2016  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Simulazione didattica ceteris paribus.

Si rammenta che il comma 699 della L. n. 208/2015 prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità deve essere ripianato annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente e che, per la Regione Puglia, la somma rimborsata nell'esercizio 2015 è stata pari a €. 15.469.134,20.

L'art. 1, comma 700, della citata L. n. 208/2015 prescrive, poi, che il fondo anticipazione di liquidità (per la Regione pari a €. 630.443.679,62) è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità:

a) la quota del fondo accantonata nel risultato di amministrazione, per un importo pari al maggiore disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698 (per la Regione €. 506.337.113,01 su €. 630.443.679,62), è applicata in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio 2016 come «Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità» anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Il medesimo fondo è iscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente. Dall'esercizio 2017, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente;

b) la quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698 (per la Regione Puglia €. 630.443.679,62



meno €. 506.337.113,01 uguale a €. 124.106.566,01) è 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.

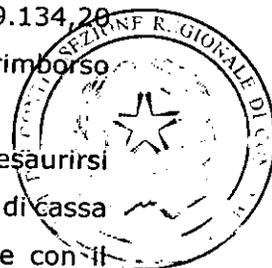
Occorre, tuttavia, ad avviso del Collegio, tener ben distinte le fattispecie disciplinate dalla lettera a) e dalla lettera b) del comma 700 della legge di stabilità 2016 rilevato che la *ratio* della normativa prevista dalla lettera a) è finalizzata a consentire annualmente la riduzione del fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio precedente, mentre la lettera b) del medesimo comma consente l'utilizzo del fondo ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Dalla documentazione regionale, allo stato pervenuta e riportata nel precedente prospetto, emerge, invece, ai fini dell'applicazione della disciplina prevista dalla lettera a) che il fondo risulta iscritto "al lordo" della quota di rimborso dell'anticipazione effettuata nell'esercizio 2015 per l'importo di €. 15.469.134,20. Pertanto, la Regione Puglia, mentre, nella parte in entrata ha iscritto correttamente la somma di €. 506.337.113,01 che costituiva il fondo anticipazioni iscritto nella parte accantonata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015, in uscita, invece, non solo ha appostato il fondo di €. 490.867.978,81, pari alla differenza tra €. 506.337.113,01 e €. 15.469.134,20 (quota rimborso 2015), ma ha anche inserito l'importo della quota di rimborso 2015 pari a €. 15.469.134,20 annullando, di fatto, la riduzione del fondo stesso con la quota di rimborso dell'esercizio precedente.

Rilevato che il fondo anticipazioni di liquidità è, come noto, destinato ad esaurirsi allo scadere del termine trentennale fissato per la restituzione delle risorse di Cassa ottenute, il sistema contabile adoperato dall'Ente, oltre che contrastare con il tenore letterale della norma che prevede tale iscrizione contabile "*al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente*", non sembra consentire, ad avviso del Collegio, quella graduale riduzione dell'importo del fondo anticipazioni di liquidità che costituisce il presupposto della normativa finalizzata alla sterilizzazione finanziaria delle anticipazioni di liquidità e che rappresenta anche una disposizione di "*favor*" per le Regioni specificamente introdotta dal D. L. n. 179/2015 e confluita poi nella L. n. 208/2015.

Peraltro, l'iscrizione nella parte spesa del bilancio dell'esercizio 2016 anche della quota rimborsata nell'esercizio 2015, giustificata dall'Ente per ragioni di trasparenza, sembra contrastare con il principio di annualità poiché trattasi di una posta impegnata e pagata nel precedente esercizio, come rilevato in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2015.

Il prospetto successivo elaborato dalla Sezione illustra una differente modalità di contabilizzazione che tiene conto del dettato normativo dell'iscrizione in spesa del



fondo anticipazioni di liquidità "al netto" del rimborso dell'anticipazione nonché dell'indicazione prima di tutte le entrate e le spese, dell'importo del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015 di €. 444.193.318,39, come previsto dall'art. 39, comma 7, lett. c) del D. Lgs. n. 118/2011.

**Tabella 9 - Effetti della contabilizzazione del fondo anticipazioni secondo la metodologia della Sezione <sup>(1)</sup>**

ENTRATE		USCITE	
Utilizzo avanzo di amministrazione esercizio precedente	0,00	Disavanzo di amministrazione a inizio esercizio 2016	444.193.318,39
Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanz.)	506.337.113,01	Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanz.)	490.867.978,81
		Fondo anticipazioni di liquidità <del>utilizzo</del> esercizio precedente (Art. 1, comma 8, D. L. 179/2015)	0,00
		Maggiori spese finanziate dall'avanzo	0,00
TOTALE	506.337.113,01	TOTALE	935.061.297,20
Disavanzo dell'esercizio <sup>(2)</sup>	428.724.184,19	Avanzo di competenza	0,00

Fonte: Tabella della Sezione con i dati della L.R. n. 23/2016  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Simulazione didattica ceteris paribus.

<sup>(2)</sup> Il disavanzo di amministrazione, a parità di ogni altra condizione, si ridurrebbe esattamente della somma pari a €. 15.469.134,20 corrispondente alle quote delle anticipazioni di liquidità rimborsate nell'esercizio 2015; in linea, quindi, con quanto previsto dal decreto "salva regioni".

La modalità contabile seguita dalla Regione potrebbe, inoltre, a decorrere dall'esercizio 2017, non essere conforme alle indicazioni fornite dal D. L. n. 4/08/2016 che, tra l'altro, ha modificato il quadro generale riassuntivo delle entrate e delle spese dei bilanci delle Regioni, inserendo una voce in entrata: "Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)", ed una sola voce (e non due) in uscita: "Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)".

La successiva lettera b) del comma 700 che richiama, invece, la disciplina prevista per gli enti locali dall'art. 2, comma 6, del D. L. n. 78/2015 è diretta a consentire l'utilizzo della quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo di amministrazione ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità prevedendo, quindi, che il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) sia alimentato dalla stessa quota di avanzo riferita al debito residuo ex D. L. n. 35/2013 (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 33/SEZAUT/2015/QMIG).



Come già rilevato, infatti, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2015, la quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo (nella fattispecie €. 630.443.679,62 meno €. 506.337.113,01 pari a €. 124.106.566,61) può essere utilizzata ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 e poiché la Regione Puglia aveva accantonato nel FCDE una somma inferiore, pari a €. 106.496.325,35, poteva liberare risorse in bilancio per la differenza di €. 17.610.241,26.

La Sezione, pur ritenendo astrattamente valido il ragionamento esposto dall'Ente in relazione all'utilizzo della quota del fondo anticipazioni ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, rammenta che la Regione Puglia ha già utilizzato nell'esercizio 2015 l'intera disponibilità utile ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Infatti, come emerge dalla relazione allegata alla decisione di parificazione del conto di bilancio 2015 della Regione Puglia (Decisione n. 134/PARI/2016), l'Ente non ha provveduto ad accantonare la somma di €. 124.106.566,61 nel risultato di amministrazione al fine di poterla utilizzare secondo l'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 dall'esercizio 2016, ma già nell'esercizio 2015 ha utilizzato la somma di €. 106.496.325,35 per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità e la parte rimanente di €. 17.610.241,26 per ridurre il disavanzo della parte disponibile che, contrariamente, sarebbe stato di €. 461.803.559,65 e non di €. 444.193.318,39 come definitivamente accertato alla chiusura dell'esercizio 2015.

Deve, infine, porsi in evidenza che, secondo l'ultimo capoverso della lettera a) del comma 700: *"dall'esercizio 2017, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente"*.

Pertanto, la Sezione invita l'Ente a garantire l'osservanza della disciplina normativa dettata dal comma 700 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 in materia di utilizzo del fondo accantonato per anticipazioni di liquidità nonché a garantire il rispetto e l'applicazione, a decorrere dal bilancio di previsione 2017-2019, degli schemi contabili previsti dal D. M. 4/08/2016, come indicato dall'art. 5 del medesimo Decreto.

Continuando l'analisi della legge di assestamento, si osserva che l'art. 8 della L. R. di assestamento dell'esercizio 2016 prescrive che il personale trasferito alla Regione Puglia in applicazione della L. R. del 28 dicembre 2015, n. 37 (Istituzione della Sezione regionale di vigilanza della Regione Puglia) e della L. R. 27 maggio 2016, n. 9 (Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n. 31 - Riforma del sistema di governo



regionale e territoriale), costituisce contingente effettivo regionale, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

La norma specifica che la Giunta regionale, con proprio provvedimento, nell'ambito del processo di razionalizzazione della propria organizzazione, deve adeguare la dotazione organica della Regione tenendo conto della ricognizione del fabbisogno di personale afferente alle preesistenti funzioni e provvedere all'istituzione di posti di lavoro a tempo parziale in relazione alla presenza di tale tipologia di rapporto d'impiego nelle categorie B, C e D del personale trasferito ai sensi delle predette leggi regionali. La rideterminazione della dotazione organica deve essere approvata dalla Giunta regionale entro centottanta giorni dal totale compimento del processo di trasferimento del predetto personale.

Particolarmente rilevante è poi l'articolo 9 della L. R. di assestamento che detta disposizioni in materia di estinzione anticipata parziale del mutuo contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze nel 2015 a seguito delle operazioni di ristrutturazione del prestito obbligazionario *bullet* avvenute nel medesimo anno e che è oggetto di analisi nel paragrafo afferente gli strumenti di finanza derivata.

L'articolo 11 della citata L. R. di assestamento prevede, inoltre, che, nel rispetto della legge di stabilità regionale 2016 (art. 16, comma 5, L. R. n. 1/2016), è garantito il mantenimento dei servizi pubblici, sia regionali che locali, automobilistici, tranviari, filoviani, lacuali, ferroviari, marittimi e elicotteristici, nell'alveo dei vigenti contratti di servizio, mediante l'erogazione delle risorse allocate sui capitoli di spesa numeri 552100, 552130, 552125, 552115 e 552120 del bilancio finanziario gestionale dell'anno 2016 approvato con deliberazione della Giunta regionale 23 febbraio 2016, n. 159 per un importo complessivo di euro 24.141.195,65.

La L. R. di assestamento detta anche disposizioni in materia di Comunità montane soppresse e prevede che la Regione Puglia, nelle more della dichiarazione di estinzione di ciascuna comunità montana, dietro documentata richiesta da parte del Commissario liquidatore unico, deve erogare alle Comunità montane in difficoltà finanziaria le somme occorrenti per far fronte agli oneri derivanti dai debiti contratti dalle stesse e riconosciuti certi, liquidi ed esigibili dal Commissario liquidatore unico con appositi decreti commissariali ivi compresi i debiti relativi all'estinzione dei mutui contratti dalle Comunità montane, non assistiti dal rimborso da parte della competente Amministrazione centrale. Ai fini della estinzione dei debiti di fornitura, ivi comprese le prestazioni professionali, il Commissario liquidatore unico delle Comunità montane è, quindi, autorizzato dalla medesima norma a definire accordi transattivi con i creditori delle Comunità montane.



Infine, a decorrere dall'entrata in vigore della L. R. di assestamento, l'art. 20 prevede il trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative di caccia e pesca esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana di Bari. Il personale delle Province e della Città metropolitana addetto alle funzioni ed ai compiti in materia di caccia e pesca è trasferito alla Regione con la medesima decorrenza in attuazione dell'articolo 1, comma 96, lettera a) della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni).

### **Rispetto dei saldi di finanza pubblica**

Con la legge di stabilità 2016, all'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, sono state previste nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali ed i previgenti vincoli delle Regioni a statuto ordinario.

Ai predetti enti è stato richiesto di conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali e si è chiarito, al comma 711, che per entrate finali devono considerarsi quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 degli schemi di bilancio previsti dal D. Lgs. n. 118/2011 e per spese finali quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 del medesimo schema di bilancio.

Per le Regioni a statuto ordinario restano comunque fermi gli adempimenti relativi al monitoraggio ed alla certificazione del pareggio di bilancio per l'anno 2015, di cui ai commi da 470 a 473 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto dell'obiettivo del pareggio di bilancio relativo all'annualità 2015.

E' stato, inoltre, specificato che, per il solo anno 2016, nelle entrate finali e nelle spese finali in termini di competenza, può essere considerato, al fine di aumentare l'effetto espansivo della capacità di spesa degli enti interessati, anche il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, purché al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Un'ulteriore agevolazione, fermo restando il rispetto dell'art. 40 del D. Lgs. n. 118/2011, deve individuarsi nella circostanza che gli stanziamenti del Fondo crediti di dubbia esigibilità e dei Fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione non sarebbero stati considerati tra le spese finali, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

D'altro canto, però, anche per l'anno 2016 le Regioni sono state chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica attraverso un contributo aggiuntivo. Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 682, della L. n. 208/2015, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario deve realizzarsi, per



*Handwritten initials: 'M' and 'CB'.*

l'anno 2016, secondo le modalità stabilite mediante apposita intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio 2016.

Nella seduta dell'11 febbraio 2016, tale Organo ha messo a punto le modalità di attuazione delle disposizioni in materia di concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2016, stabilendo che le Regioni avrebbero dovuto conseguire un risultato positivo (e quindi non più non negativo) delle entrate finali e spese finali, di competenza, secondo la tabella indicata ai sensi dell'art. 1, comma 683, della legge di stabilità 2016 che si riporta in originale.

Di conseguenza la Regione Puglia, nell'anno 2016, è stata chiamata a raggiungere non un obiettivo almeno pari a zero, in termini di saldo tra entrate e spese finali, ma un obiettivo positivo per la somma pari a 154,981 milioni di euro, come emerge dalla successiva tabella n. 9.

**Tabella 10 – Ripartizione del contributo ai fini dei saldi di finanza pubblica**

Regioni	Importi anno 2016 (in migliaia di euro)
Abruzzo	60.089
Basilicata	47.473
Calabria	84.751
Campania	200.257
Emilia-Romagna	161.625
Lazio	222.363
Liguria	58.915
Lombardia	332.168
Marche	66.165
Molise	18.187
Piemonte	156.317
Puglia	154.901
Toscana	148.529
Umbria	37.279
Veneto	150.981
<b>TOTALE</b>	<b>1.928.000</b>

FONTE: Tabella originale allegata all'art. 1, comma 683, L. n. 208/2015

(Valori in migliaia di euro)

La legge di stabilità 2016 ha confermato, inoltre, anche i cosiddetti patti di solidarietà, ossia i patti regionali verticali e orizzontali, per effetto dei quali le Città metropolitane, le Province ed i Comuni potrebbero beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla Regione di appartenenza e dagli altri enti locali. Al riguardo, il comma 729 ha introdotto una priorità nell'assegnazione degli spazi ceduti dalle Regioni a favore delle richieste avanzate dai Comuni con



popolazione fino a 1.000 abitanti ed ai Comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011.

La procedura è stata articolata in due tempi al fine di consentire il massimo utilizzo delle capacità finanziarie degli enti.

Infatti, gli enti locali dovevano comunicare all'ANCI, all'UPI, alle Regioni ed alle Province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui necessitavano per poter effettuare esclusivamente impegni di spesa in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che erano disposti a cedere.

A seguito di tali comunicazioni, le Regioni e le Province autonome, entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, erano tenute a comunicare agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati ed al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale ed alla stessa Regione o Provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

L'ultimo periodo del comma 730 precisa, peraltro, che gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni di spesa in conto capitale non rilevano ai fini del conseguimento dell'obiettivo di saldo di finanza pubblica di cui al comma 710.

Tale disposto normativo trova fondamento nello specifico vincolo di destinazione degli spazi finanziari attribuiti mediante le procedure dei patti di solidarietà.

Pertanto, gli spazi finanziari non utilizzati per le finalità ad essi sottese non possono utilizzarsi per altre finalità.

Da ciò ne discende che gli enti che avessero acquisito spazi finanziari nell'ambito delle predette procedure, avrebbero dovuto tendere ad un obiettivo di saldo di finanza pubblica in grado di scontare il mancato utilizzo degli spazi finanziari per le finalità per cui sono stati attribuiti.

La Regione Puglia, con deliberazioni di Giunta n. 668 del 17/05/2016 e n. 1508 del 29/09/2016, ha precisato che in entrambe le finestre concesse dal MEF non era possibile, per l'Ente, attivare il patto regionalizzato "verticale" (agevolazioni agli enti locali del territorio a discapito dell'obiettivo regionale) per l'anno 2016, mentre poteva trovare attuazione il patto regionale "orizzontale" (agevolazioni tra gli enti locali del territorio con relative compensazioni nel biennio successivo).

Deve aggiungersi che la legge di stabilità 2016, all'articolo 1, comma 712, dispone che gli enti territoriali, a decorrere dall'anno 2016, devono allegare al bilancio di previsione un prospetto obbligatorio contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del saldo tra le entrate finali e le spese finali, in termini di competenza.

La disposizione, infatti, mirava a far sì che il rispetto delle regole del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica potesse costituire un vincolo all'attività programmatica dell'ente poiché il bilancio oggetto di approvazione avrebbe



Handwritten initials and a signature.

dovuto consentire il rispetto del saldo di finanza pubblica, come determinato nel prospetto di cui al comma 712. Nel caso di bilancio già approvato e difforme dall'obiettivo, l'Ente avrebbe dovuto porvi rimedio con immediatezza.

Con riferimento all'esercizio 2016, il prospetto doveva essere allegato al bilancio di previsione già approvato mediante delibera di variazione del bilancio approvata dal Consiglio entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 11, comma 11, del richiamato D. Lgs. n. 118/2011.

Deve porsi in evidenza che il D. M. 30/03/2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21/04/2016, ha introdotto l'allegato C relativo al prospetto di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica in sede di bilancio di previsione.

Successivamente, l'art. 9 del D. L. 24/06/2016 n. 113 convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160 ha inserito, nella legge di stabilità 2016, il comma 712 bis ai sensi del quale le Regioni conseguono il saldo di cui al comma 710 solo in sede di rendiconto ed ha esentato le Regioni dalla presentazione del prospetto in sede di bilancio di previsione.

Pertanto, sebbene, come già detto, il dato previsionale assuma un'importanza meramente informativa (per il venir meno dell'obbligo del raggiungimento dell'obiettivo in fase di bilancio di previsione 2016), va evidenziato che gli stanziamenti in bilancio 2016 previsti dalla Regione non avrebbero consentito il raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

~~Il raggiungimento del saldo di finanza pubblica, in termini di competenza tra entrate finali e spese finali dell'esercizio 2016, sarà oggetto di appositi approfondimenti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.~~

La successiva tabella riassume l'esito del monitoraggio, previsto dal D. M. del 4 luglio 2016, del rispetto del suddetto obiettivo alla data del 30 settembre 2016.





**Tabella 11 - Risultanze relative al monitoraggio sul pareggio di bilancio alla data del 30 settembre 2016**

<b>EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI</b> (Art. 1, comma 711, Legge di stabilità 2016)	<b>PREVISIONI A TUTTO L'ESERCIZIO 2016</b>	<b>ACCERT./IMP. A TUTTO IL 3° TRIMESTRE 2016</b>
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti <sup>(1)</sup>	198.241	198.241
B) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito <sup>(1)</sup>	269.268	269.268
C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	6.088.148	5.178.668
D1) Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.285.570	2.722.354
D2) Contributo di cui all'art. 1, comma 683, legge di stabilità 2016	0	0
D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica (D=D1-D2)	3.285.570	2.722.354
E) Titolo 3 - Entrate extratributarie	61.408	98.885
F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	4.467.964	2.412.473
G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.642.563	185.632
<b>H) ENTRATE FINALI (H=C+D+E+F+G)</b>	<b>15.545.653</b>	<b>10.598.012</b>
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	10.030.658	7.841.035
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	12.589	12.589
I3) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente <sup>(2)</sup>	53.480	0
I4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	2.000	0
I5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) <sup>(3)</sup>	506.337	0
I6) Impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi nell'esercizio 2015 (art. 1, c. 712-ter, legge stabilità 2016)	0	0
I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4-I5-I6)	9.481.430	7.853.624
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	5.661.270	2.566.802
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito <sup>(1)</sup>	118.119	118.119
L3) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale <sup>(2)</sup>	0	0
L4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) <sup>(3)</sup>	0	0
L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1+L2-L3-L4)	5.779.389	2.684.921
M) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	1.505.849	188.407
<b>N) SPESE FINALI (N=I+L+M)</b>	<b>16.766.668</b>	<b>10.726.952</b>
J) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticipazione sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)	0	0
<b>O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA</b> <b>(O=A+B+H-N+J)</b>	<b>-753.506</b>	<b>338.569</b>
P) Spazi finanziari ceduti agli enti locali (art. 1, comma 728, L. n. 208/2015) <sup>(4)</sup>	0	0
<b>Q) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P) <sup>(5)</sup></b>	<b>-753.506</b>	<b>338.569</b>
<b>R) OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016</b>	154.901	154.901
<b>S) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (S=Q-R)</b>	<b>-908.407</b>	<b>183.668</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati richiesti con nota n. 3616/2016 e forniti con nota n. 3853/2016  
(Valori in migliaia di euro)

<sup>(1)</sup> Indicare lo stanziamento aggiornato sia nella colonna delle previsioni che in quella dei risultati. Nel monitoraggio al 31 dicembre indicare l'importo di preconsuntivo.

<sup>(2)</sup> Compilare solo la voce di preventivo indicando il fondo crediti di dubbia esigibilità al netto dell'eventuale quota finanziata dall'avanzo.

<sup>(3)</sup> Compilare solo la voce a preventivo. I fondi di riserva e i fondi speciali non sono destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

<sup>(4)</sup> Nella voce di preventivo indicare gli spazi che si prevede di cedere.

<sup>(5)</sup> L'equilibrio finale (comprensivo degli effetti del patto regionale) deve essere positivo o pari a 0.

## La spesa sanitaria

### Il bilancio del Servizio sanitario regionale

L'entità del fabbisogno di spesa sanitaria per l'esercizio 2016 è stata quantificata, all'atto della predisposizione del bilancio previsionale nell'importo di cassa di 6.808,25 milioni di euro sulla base del riparto delle risorse finanziarie del precedente esercizio in seguito all'Intesa sul riparto tra le Regioni del 23/12/2015. La relazione assessorile al bilancio precisa, tuttavia, che, in attuazione dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, al fine di consentire l'esatta perimetrazione dei capitoli del Fondo sanitario regionale, come richiesto dai Tavoli di verifica ministeriali nonché la puntuale riconciliazione del bilancio regionale con i bilanci degli enti del Servizio sanitario regionale, compresa la gestione sanitaria accentrata ed il consolidato sanitario, in sede di bilancio regionale, si è riportato l'importo di 7.123,36 milioni di euro quantificati sulla base delle informazioni al 29 dicembre 2015 al lordo dei valori di mobilità e per consentire la riconciliazione con il bilancio di cassa sono stati previsti i capitoli per l'iscrizione della mobilità sanitaria attiva interregionale ed internazionale e tra le spese sono stati iscritti due nuovi capitoli per l'iscrizione della mobilità sanitaria passiva interregionale ed internazionale.

Dall'esame del Documento di economia e finanza (DEF) della Regione Puglia per l'anno 2016, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 4/2016, si rileva che, l'Ente si propone tra gli obiettivi, per il triennio 2016-2018, un'ulteriore azione di monitoraggio dei costi e corretta allocazione delle risorse con particolare riguardo in materia di spesa farmaceutica e gare centralizzate.

Pertanto, si individua l'obiettivo strategico di perseguire la *governance* dell'assistenza farmaceutica e dei dispositivi medici che costituiscono una parte rilevante dell'assistenza sanitaria garantita alla popolazione e rappresentano una consistente voce di spesa a carico del SSR al fine di trovare un equilibrio tra soddisfazione dei bisogni e sostenibilità della spesa.

In materia di centralizzazione degli acquisti, la Regione richiama la deliberazione di Giunta regionale n. 2256 del 17/12/2015 con la quale è stata individuata, 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.

Con la successiva deliberazione n. 73 del 9/02/2016, l'Ente 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.

L'Organo di revisione dell'Ente, con la relazione questionario al bilancio di previsione 2016 trasmessa alla Sezione in data 3/10/2016, ha segnalato che il



bilancio preventivo economico annuale redatto dai singoli Enti del Servizio sanitario regionale è coerente con la programmazione sanitaria e con la programmazione economico-finanziaria della Regione e che il bilancio preventivo della Regione è coerente con il bilancio preventivo economico annuale consolidato del Servizio sanitario regionale.

In merito al bilancio preventivo economico consolidato, si aggiunge che esso è parte integrante del nuovo Piano Operativo 2016-2018 che la Regione Puglia sta predisponendo ai sensi dell'art. 15, comma 20, del D. L. n. 95/2012 convertito dalla L. n. 135/2012.



Con il nuovo Piano Operativo, la Regione si propone di ultimare le azioni rifunionalizzazione del Servizio Sanitario Regionale, di implementare le misure di contenimento della spesa (farmaceutica, dispositivi medici) e procedere alla programmazione dei piani assunzionali 2016-2018.

Conseguentemente il bilancio preventivo, predisposto a gennaio 2016 ed inviato al Ministero della Salute, ha subito degli aggiornamenti riferiti sia ai farmaci innovativi (es. per la cura della epatite c) e relativi payback che ai nuovi livelli di finanziamento del fabbisogno sanitario giusta intesa Stato-Regioni del 14 Aprile 2016.

Nel bilancio preventivo economico annuale consolidato è, poi, previsto un accantonamento nel fondo rischi per i contenziosi in atto per l'importo di €. 38.232.000,00.

L'area di consolidamento del bilancio comprende i seguenti enti: aziende sanitarie locali; aziende ospedaliere; istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni; aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale e gestione sanitaria accentrata.

Dalla relazione-questionario al bilancio emerge, inoltre, che il bilancio preventivo della Regione, ai sensi dell'art. 20, comma 1, D. Lgs. n. 118/2011, è articolato in capitoli tali da garantire nella sezione delle entrate separata evidenza delle seguenti grandezze: finanziamento sanitario ordinario corrente; finanziamento sanitario aggiuntivo corrente; finanziamento regionale del disavanzo pregresso e finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20 della L. n. 67/1988.

Al riguardo, deve aggiungersi che sono stati predisposti i piani annuali di investimento in ambito sanitario secondo i criteri di programmabilità, ai sensi dell'art. 25, comma 1-bis, del citato D. Lgs. n. 118/2011, inserito dall'art. 1, comma 564 della L. n. 190/2014 (legge stabilità 2015) a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Anche per la sezione della spesa il bilancio preventivo regionale è articolato in capitoli tali indicare con separata evidenza le seguenti grandezze: spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA; spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso e spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20 della L. n. 67/1988.

La tabella che segue, contenuta nella relazione-questionario compilata dall'Organo di revisione e pervenuta alla Sezione in data 3/10/2016 prot. n. 3356, illustra le sezioni di entrata e spesa sanitaria in sede di bilancio previsionale 2016.

<b>Bilancio di previsione 2016</b>			
<b>Entrate</b>	<b>Importi in euro</b>	<b>Spesa</b>	<b>Importi in euro</b>
Finanziamento sanitario ordinario corrente	7.427.532.152	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back	7.427.532.152
Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	41.450.000	Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA	41.450.000
Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0	Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	0
Finanziamento per investimenti in ambito sanitario	0	Spesa per investimenti in ambito sanitario	0
- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	0	- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	

La relazione-questionario al bilancio preventivo regionale 2016-2018 redatta dall'Organo di revisione specifica, inoltre, che la Regione ha effettuato una ricognizione dei debiti verso i fornitori, degli enti del Servizio sanitario regionale e della gestione sanitaria diretta, scaduti al 31 dicembre 2015 e che l'ammontare dei debiti verso fornitori scaduti al 31 dicembre 2015 è di €. 1.161.650.000,00. Dalle memorie trasmesse dall'Ente emerge che il predetto importo è così composto: €. 895.995.000,00 per debiti verso fornitori commerciali e €. 265.655.000,00 per debiti verso fornitori accreditati.

I debiti verso fornitori secondo i dati forniti a consuntivo dell'esercizio 2015 risultano, pertanto, presentare un incremento rispetto al dato di €. 1.039.587.000,00 dell'esercizio 2014.

Tra gli aspetti critici segnalati dall'Organo di revisione deve anche osservarsi che dal punto 7.15 della relazione-questionario al bilancio previsionale emerge che



*Handwritten signatures and initials.*

l'adempimento previsto dall'art. 1, comma 528, della L. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) e finalizzato ad individuare gli Enti sanitari in deficit di bilancio è stato di fatto posticipato *"in quanto la metodologia di valutazione dello scostamento tra costi e ricavi è stata definitivamente approvata con Decreto del Ministero della Salute 21/06/2016 ad oggetto: "Piani di cui all'Art.1 comma 528, della L.n.208 del 28/12/2015 per le Aziende Ospedaliere (AO), le Aziende Ospedaliere Universitarie (AOU), gli Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o gli altri Enti Pubblici, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale - serie generale n. 164 del 15/07/2016"*.

La Sezione osserva che l'art. 1, commi 524 e 525 della L. n. 208/2015 (legge di stabilità per il 2016) fissavano per l'individuazione degli enti da sottoporre a piano di rientro il termine del 31 marzo 2016, in sede di prima applicazione e poi, a regime, il termine del 30 giugno.

Il Decreto con il quale è definita la metodologia di valutazione degli scostamenti realizzati dagli enti del Servizio sanitario è, tuttavia, intervenuto in data 21/06/2016.

Al riguardo, l'Ente ha segnalato, al termine della fase istruttoria, di aver già individuato le aziende ospedaliere ed IRCCS che devono presentare il piano di rientro di durata non superiore al triennio contenente le misure atte al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario ed all'esito dell'incontro presso il Ministero della Salute si procederà con apposita deliberazione di Giunta regionale.

Il Collegio prende atto, inoltre, che, con nota del 29/07/2016 prot. n. 2526 il Dipartimento per la promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti ha inviato alla Sezione la deliberazione di Giunta regionale n. 470 del 19/04/2016 recante la variazione al bilancio di previsione 2016-2018 per l'iscrizione in entrata, a titolo di assegnazione statale vincolata, dell'importo di €. 506.824,49 con corrispondente capitolo di spesa per la realizzazione di progetti in materia di farmacovigilanza finalizzati a migliorare le conoscenze dei profili benefici-rischi dell'uso dei farmaci dopo la commercializzazione.

Trattasi di variazione di bilancio che si era resa necessaria anche nell'esercizio 2015 con deliberazione di Giunta regionale n. 2151 del 30/11/2015.

Dalla documentazione trasmessa alla Sezione in data 29/07/2016 si rileva, inoltre, che, con deliberazione di Giunta regionale n. 485/2014, sono stati definiti gli indirizzi per la realizzazione dei programmi di farmacovigilanza attiva mediante la stipula di apposita convenzione con l'AIFA e che, con successive deliberazioni giuntali n. 1656/2015 e n. 2100/2015, è stato approvato lo schema di convenzione per la realizzazione di progetti multiregionali.

*M*  
*CS*





### **La verifica dei livelli essenziali di assistenza**

Con nota pervenuta in data 13/07/2016 prot. n. 2396, la Presidenza della Corte trasmetteva alla Sezione il verbale del Tavolo di verifica degli adempimenti concernenti gli esiti del piano di rientro della Regione Puglia inviato dal Ministro dell'Economia.

Dall'esame del predetto verbale del 7 aprile 2016, pur accertandosi numerosi aspetti di coerenza degli aspetti contabili e tra questi il raggiungimento dell'equilibrio economico per il 2015 ed il miglioramento della situazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), si riscontravano taluni elementi di criticità ritenuti meritevoli di interesse anche dalla Sezione e per i quali si vorranno fornire gli opportuni chiarimenti indicando le iniziative eventualmente intervenute:

- in merito alla piattaforma di certificazione dei crediti, il Tavolo ed il Comitato di verifica hanno invitato la Regione ad adoperarsi tempestivamente presso le proprie aziende al fine di aumentare l'utilizzo di tale piattaforma ed, al riguardo, si è richiamato il disposto dell'art. 27 del D. L. 24/04/2014 n. 66, in materia di trasparenza e monitoraggio dei debiti contratti da pubbliche amministrazioni;
- il Tavolo ed il Comitato di verifica hanno preso atto della nota del 6/04/2016 del Presidente della Regione ove si specifica che l'Ente intende avvalersi della disposizione di cui all'art. 15, comma 20, del D. L. n. 95/2012 in merito alla prosecuzione del piano di rientro mediante un Programma Operativo 2016-2018;
- per quanto riguarda il rapporto con gli erogatori privati, il Tavolo ed il Comitato di verifica rilevano che, *"nel corso dei tre anni di vigenza del Programma Operativo 2013-2015, nonostante le ripetute richieste, la Regione non ha mai trasmesso i provvedimenti di attribuzione dei budget agli erogatori privati nonché i provvedimenti di assegnazione della remunerazione delle funzioni ai sensi dell'articolo 8 sexies, comma 2, del decreto legislativo n. 502/1992"*. Inoltre, non risultano trasmesse anche le risultanze dei report di monitoraggio previsti dal Programma Operativo e finalizzati alla verifica dei vincoli di spesa introdotti dall'art. 15, comma 14, del D. L. n. 95/2012, convertito dalla L. n. 135/2012 ove si prevede che, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e percentuale fissa, determinata dalla Regione o dalla Provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. Si osserva, tuttavia, che è stata fornita risposta



affermativa alle domande n. 7.8 e 7.9 del questionario al bilancio di previsione 2016 e pertanto risulterebbero sottoscritti da tutti gli operatori privati accreditati i contratti che definiscono i volumi delle prestazioni erogabili ed i rispettivi budget e che tali contratti, a fronte dei tetti di spesa stabiliti, identificano analiticamente la tipologia delle prestazioni erogabili;

- il Tavolo ed il Comitato di verifica hanno richiesto, infine, i report di monitoraggio annuale sul contenimento della spesa farmaceutica.

L'Ente, con le memorie trasmesse in data 25/11/2016, ha precisato di aver sollecitato alle aziende sanitarie, mediante note e circolari, la corretta compilazione della piattaforma di certificazione dei crediti; che verrà implementato un nuovo sistema informativo per il monitoraggio della spesa del Servizio sanitario regionale denominato "MOSS" e per il quale la gara dovrebbe svolgersi entro il primo semestre del 2017; che sono stati inviati al Ministero della Salute i provvedimenti di attribuzione dei *budget* e che si è adempiuto alle prescrizioni del D. L. n. 95/2012.

#### **La spesa farmaceutica**

Dall'esame dei dati AIFA, aggiornati al 16 settembre 2016 ed inerenti il monitoraggio della spesa farmaceutica nel periodo gennaio-maggio 2016, la Sezione evidenzia il permanere l'inosservanza del tetto di spesa dell'11,35% per la spesa farmaceutica territoriale conseguendo l'Ente il risultato percentuale del 14,71%; l'inosservanza del limite di spesa farmaceutica ospedaliera del 3,5% per effetto del risultato del 5,59% ed il conseguente superamento del tetto di spesa complessivo del 14,85% ottenendo la Regione un risultato del 20,3% in crescita rispetto alle rilevazioni al 31/12/2015 del 18,92% e riportate nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015.

L'Ente ha comunicato, con memoria pervenuta in data 25/11/2016, che, con deliberazione di Giunta regionale n. 984 del 6/07/2016, sono stati adottati specifici indirizzi per il governo della spesa farmaceutica ospedaliera e territoriale anche mediante l'abolizione del prontuario terapeutico ospedaliero regionale, della relativa commissione tecnica e della commissione regionale per il controllo dell'appropriatezza prescrittiva con la contestuale creazione del prontuario terapeutico regionale e la istituzione della commissione tecnica regionale farmaci unica, a carattere multidisciplinare e con competenza anche sui dispositivi medici. Con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 1287 del 10/08/2016, sono state adottate le linee di indirizzo per il contenimento della spesa farmaceutica territoriale ed a decorrere dal mese di ottobre 2016 si è inviato a tutti i medici di medicina generale un report di verifica mensile del comportamento prescrittivo che consente a ciascun medico di confrontare le proprie prescrizioni farmaceutiche

*M*  
*SB*

rispetto ai valori medi del proprio distretto socio sanitario, della propria ASL, della Regione e del territorio nazionale.

Il Presidente della Regione Puglia ha, inoltre, ribadito, in sede di adunanza pubblica, che sarà attivata la figura del soggetto aggregatore al fine di completare il processo di centralizzazione delle procedure di acquisto e ridurre i costi di approvvigionamento.



### **Le leggi regionali in materia sanitaria**

La legislazione regionale in campo sanitario è apparsa particolarmente rilevante sia per gli adempimenti contabili imposti alle aziende sanitarie locali che per gli interventi volti all'analisi del settore dei servizi esternalizzati.

L'articolo 53, commi 1 e 2, della L. R. n. 1/2016 (Legge di stabilità 2016) impone alle aziende sanitarie locali di predisporre ed adottare, con delibera del direttore generale, la proposta di bilancio di esercizio, entro il 31 marzo dell'esercizio successivo a quello di riferimento e di trasmetterlo al collegio sindacale ed al responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione per le necessarie operazioni di controllo e di riconciliazione ai fini della predisposizione del bilancio consolidato. Con delibera del direttore generale, da approvarsi entro il 30 aprile dell'esercizio successivo a quello di riferimento, le aziende sanitarie locali devono adottare il bilancio di esercizio, corredato dalla relazione del collegio sindacale, all'esito dei controlli di legge operati dal responsabile della gestione sanitaria accentrata ed a seguito delle operazioni di consolidamento e devono inviarlo al Ministero della salute corredato dalla relazione del collegio dei revisori. Con la legge regionale n. 4 del 29/03/2016, l'Ente ha istituito il Consiglio sanitario regionale, presieduto dall'Assessore regionale competente o da un suo delegato, e definito quale organismo tecnico consultivo della Giunta 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; c) 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.

Sono organi del Consiglio sanitario regionale: il Presidente; due vice Presidenti, di cui uno vicario; l'Ufficio di Presidenza e l'Assemblea.

Per l'applicazione della predetta normativa, l'art. 11 della L. R. n. 4/2016 prescrive che l'amministrazione regionale deve provvedervi, nell'ambito delle risorse



umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza maggiori o minori oneri a carico del bilancio regionale.

La L. R. 3/08/2016 n. 19 ha istituito una Commissione consiliare d'indagine sulle proroghe dei servizi esternalizzati nella sanità al fine di verificare modalità di implementazione dei bandi di gara, le ragioni degli annullamenti e delle revoche di gare in atto quasi concluse ed aggiudicate provvisoriamente, sulle mancanze di pubblici amministratori e funzionari e sui danni erariali consumatisi.

La Commissione è composta da nove Consiglieri regionali, di cui cinque in rappresentanza della maggioranza e quattro in rappresentanza della minoranza del Consiglio regionale.

L'art. 5 della citata L. R. n. 19/2016 prescrive che i lavori della Commissione termineranno entro e non oltre quattro mesi dalla sua costituzione e che, al termine dell'indagine, la Commissione deve redigere ed approvare una relazione finale da trasmettere al Consiglio regionale. I commissari dissenzienti potranno redigere una o più relazioni di minoranza.

Occorre, infine, richiamare l'adozione del regolamento regionale n. 2 dell'11/02/2016 che disciplina l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria (ALPI), presso le aziende sanitarie ed enti del SSR e che prescrive che i dirigenti, nonché il personale universitario conferito all'assistenza che operano in regime di ALPI debbano garantire trattamenti improntati ad imparzialità sia ai pazienti che scelgono l'erogazione di prestazioni in regime libero professionale, sia ai pazienti che scelgono l'erogazione di prestazioni in via istituzionale.

Deve essere, inoltre, garantita, da parte del dirigente interessato, la prevalenza dell'attività istituzionale definita dai LEA sull'attività in regime di ALPI sia in termini di orario, che di volume di prestazioni.

L'ALPI non deve essere concorrenziale nei confronti del SSN e deve essere organizzata in modo tale da assicurare l'assolvimento dei compiti istituzionali e dei servizi, nel rispetto della normativa che disciplina la materia, rispettando gli stessi livelli tecnologici ed organizzativi dell'attività istituzionali.

### **La 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 relativi ai 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 di 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 organico 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, convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, 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.

Dall'esame della relazione-questionario trasmessa dall'Organo di revisione si rileva che, in sede di previsioni di bilancio per l'esercizio 2016, l'Ente ha programmato una riduzione della spesa complessiva per il personale rispetto al valore medio del triennio 2011-2013, nel rispetto del dettato dell'art. 1, comma 557-quater, della L. n. 296/2006 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.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, ha chiarito che 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.

Il rapporto di incidenza tra spesa di personale e spesa corrente al netto della spesa sanitaria con riferimento agli stanziamenti iniziali dell'esercizio 2016 risulta del 7,08%.

Dalla relazione dell'Organo di revisione, come rettificata con nota pervenuta alla Sezione in data 24/11/2016 prot. n. 4110, emerge, inoltre, che, in applicazione delle Leggi regionali n. 37/2015 e n. 9/2016, la Regione ha provveduto all'assunzione del personale delle ex Province utilizzando le capacità assunzionali pari ad €. 6.988.889,20 rivenienti dalle cessazioni degli anni 2014/2015; che l'Ente prevede di assumere una prima parte dei vincitori del concorso per la categoria "D" utilizzando le economie delle possibilità assunzionali pari ad €. 2.943.411,93 e rivenienti dalle cessazioni degli anni 2012/2013 (turn over 2013/2014) e che i risparmi di spesa conseguiti a fronte delle cessazioni verificatesi nell'anno 2015, ammontano ad €. 3.950.659,89.



## **Gli organismi partecipati**

### **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 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.

Il su richiamato principio contabile introduce, peraltro, un temperamento avente 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 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 66/PRSP/2016).

Deve aggiungersi che, durante la riunione della Commissione Arconet del 13/04/2016, è stato sottoposto dalle Regioni un apposito quesito volto ad acclarare se, ai sensi della normativa dettata dal citato D. Lgs. n. 118/2011, tra



gli organismi partecipati da inserire nel bilancio consolidato della Regione vadano inclusi tra gli Enti strumentali (art 11 ter) quelli in liquidazione e tra le Società controllate o Partecipate (art. 11 quater e quinquies) quelle in liquidazione, in concordato preventivo o fallite.

Al riguardo, la Commissione Arconet ha osservato che la funzione del bilancio consolidato è quella di rappresentare *"in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate"*, e quindi inizialmente ha ritenuto che l'esclusione dal consolidato degli enti e società liquidati non consentirebbe di rappresentare contabilmente le eventuali perdite e passività derivanti dalla liquidazione di tali soggetti e poi che, nel perimetro di consolidamento, non sono compresi gli enti e le aziende per i quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono compresi gli enti in liquidazione.

Nella successiva riunione del 18/05/2016, la Commissione Arconet ha respinto le proposte che tendevano a ridurre la platea dei soggetti obbligati alla redazione del bilancio consolidato ed i componenti del perimetro di consolidamento e nella riunione del 6/07/2016 ha accolto una definizione di "gruppo amministrazione pubblica" che include la definizione di ente strumentale e di società chiarendo che il concetto di "influenza dominante" si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante.

L'esame della relazione-questionario al bilancio previsionale regionale dell'esercizio 2016, trasmessa dall'Organo di revisione, consente di accertare che la Regione non ha, tuttora, provveduto alla definizione del Gruppo Pubblica Amministrazione e dell'area di consolidamento dei conti di aziende, società o altri organismi partecipati poiché con l'articolo 1, commi 2 e 3, della L. R. 23 dicembre 2014, n. 53 la fase attuativa del bilancio consolidato è stata rinviata all'esercizio finanziario 2016.

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.

In sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2015, la Sezione ha, quindi, rilevato che legittimamente la Regione, ente non in sperimentazione nell'esercizio 2014, si è avvalsa della possibilità di differire all'esercizio 2016 l'adozione del bilancio consolidato.



Occorre, peraltro, evidenziare che l'Ente, come chiarito dalla su richiamata relazione dell'Organo di revisione, ha avviato, in conformità alle osservazioni rese dalla Sezione in sede di parificazione del rendiconto 2015, le procedure volte alla riconciliazione dei rapporti debito-credito, chiedendo agli Enti interessati che potrebbero rientrare nel perimetro del consolidamento di fornire la situazione aggiornata al 31 dicembre 2015 delle poste creditorie e debitorie con riferimento all'Ente Regione ed agli altri Enti interessati.

Inoltre, sono state fornite rassicurazioni che, con riferimento esclusivamente ai dati relativi ai rapporti con l'Ente Regione, è stato richiesto a ciascun organismo partecipato di indicare, per ogni posta creditoria e debitoria, gli idonei titoli giuridici di credito/debito, ovvero gli atti di impegno in virtù dei quali è sorta l'obbligazione giuridica e si è quindi provveduto all'iscrizione in bilancio (deliberazioni di Giunta Regionale, determinazioni dirigenziali, note) nonché all'indicazione delle Strutture regionali competenti (agente contabile) in ordine all'adozione degli atti di impegno/liquidazione (Dipartimenti, Sezioni, Servizi). Successivamente all'acquisizione dei dati da parte degli Enti, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro (Sezione Controlli e Sezione Bilancio e Ragioneria) ai fini della riconciliazione dei valori comunicati dai singoli Enti con le poste creditorie e debitorie risultanti all'Ente Regione.

La su richiamata relazione dell'Organo di revisione, pervenuta alla Sezione in data 3/10/2016, rileva che detta procedura è, tuttora, in fase istruttoria giacché si richiede un impegno rilevante ed in ogni caso si precisa che laddove dovessero emergere partite non riconciliate sarà richiesto l'intervento delle competenti Sezioni di riferimento per materia.

Infatti, deve rammentarsi che, qualora dovessero emergere discordanze, dovrà trovare applicazione il disposto dell'art. 11, comma 6, lettera j), del D. Lgs. n. 118/2011 che espressamente prevede che la Regione *"assuma 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"*.

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde, infatti, 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, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, ha chiarito che l'obbligo di asseverazione a carico degli organi di revisione 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 dell'Organo di revisione regionale illustra, inoltre, che nel corso del 2016, anche con l'ausilio dello strumento costituito dalla Piattaforma Corolla, la Regione intende definire e dare corso al percorso finalizzato all'armonizzazione contabile ed al consolidamento di bilancio.

La nota integrativa al bilancio regionale 2016 include, tra gli indirizzi del governo regionale, anche l'aggiornamento della ricognizione e l'analisi del posizionamento strategico ed operativo di società partecipate e controllate, "tanto al fine di adeguarne l'assetto in ordine al consolidamento di bilancio e per il completamento della dismissione delle partecipazioni non strumentali".

Allo stato attuale, la Regione ha comunicato che sono in corso di approvazione le procedure amministrativo-contabili che dovranno essere seguite per la redazione del bilancio consolidato al 31 dicembre 2016.

Dall'esame della relazione questionario al bilancio 2016 si desume anche che la Regione non ha costituito un'apposita dotazione per il fondo per perdite reiterate degli organismi partecipati ai sensi dell'art. 1, comma 552, della L. n. 147/2013 sostenendo che il predetto fondo: "al momento non è dotato atteso che il monitoraggio effettuato su Enti e Organismi vigilati e Società partecipate non evidenziano situazioni di rischio".

La successiva tabella, estratta dalla relazione questionario trasmessa dall'Organo di revisione, riporta gli stanziamenti iniziali previsti dall'Ente, in sede di bilancio 2016, per i propri organismi partecipati.

		STANZIAMENTI INIZIALI
TRASFERIMENTI E ALTRE SPESE C/ESERCIZIO (1)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello III Cod.Voce U.1.04.03.00.000	22.165.512,13
TRASFERIMENTI E ALTRE SPESE C/CAPITALE (2)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello III Cod.Voce U.2.03.03.00.000	64.208.132,28
ONERI COPERTURA PERDITE (3)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello III Cod.Voce U.2.04.18.00.000	-
AUMENTO CAPITALE NON PER RIPIANO PERDITE (4)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello IV Cod.Voce U.3.01.01.03.000	-
ONERI PER TRASFORMAZIONE, CESSAZIONE LIQUIDAZIONE (5)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello III Cod.Voce U.2.04.23.00.000	-
ONERI PER CONTRATTI DI SERVIZIO (6)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello IV Cod.Voce U.1.03.02.15.000	-
ONERI PER GARANZIE (FIDEISSIONI, LETTERE PATRONAGE, ALTRE FORME) (7)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello IV Cod.Voce U.1.03.02.99.999	-
ESCUSSIONI nei confronti dell'ente delle garanzie concesse (8)	PIANO DEI CONTI INTEGRATO (Finanziario): Sezione U Livello III Cod.Voce U.2.04.13.00.000	142.013.440,00

- (1) Indicare la sommatoria dei trasferimenti e delle altre spese previsti in conto esercizio
- (2) Indicare la sommatoria dei trasferimenti e delle altre spese previsti in conto capitale
- (3) Indicare la sommatoria degli oneri previsti per ripiano perdite/disavanzi, anche mediante conferimento beni
- (4) Indicare la sommatoria delle spese previste per aumento/acquisizione di capitale non per perdite, anche mediante conferimento
- (5) Indicare la sommatoria degli oneri previsti per trasformazione, cessazione e liquidazione
- (6) Indicare la sommatoria degli oneri previsti per contratti di servizio (compresi rinnovi e nuovi affidamenti)
- (7) Indicare l'importo degli oneri previsti nell'esercizio per l'accensione delle diverse forme di garanzie
- (8) Indicare la somma stanziata per l'escussione delle garanzie prestate



### **Le procedure di dismissione**

Dall'esame della relazione-questionario al bilancio previsionale 2016, emerge, inoltre, che, attualmente, proseguono le attività finalizzate alle dismissioni già previste dall'Ente (STP Terra d'Otranto SpA, partecipazioni già detenute dalle disciolte Comunità Montane, Terme di S. Cesarea SpA) e che tali dismissioni non prevedono la necessità di interventi di ricollocazione di personale.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs. 19/08/2016 n. 175 recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, ciascuna amministrazione pubblica deve effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla medesima data, individuando quelle che devono essere alienate.

Per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23/12/2014, n. 190, la predetta attività di ricognizione costituisce un aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti.

Il provvedimento di ricognizione deve, poi, essere inviato competente Sezione della Corte dei conti.

Particolare rilevanza viene ad assumere l'invio di tali provvedimenti alla competente Sezione della Corte dei conti, come peraltro, rilevato dalla Consulta, con sentenza n. 144 depositata il 16/06/2016 che, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 611 e 612 della L. n. 190/2014, ha chiarito 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.

Il Giudice delle Leggi ha poi aggiunto 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.

Come già ampiamente illustrato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con decisione n. 134/PARI/2016, 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, 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.

Con la su richiamata relazione al giudizio di parificazione, la Sezione aveva osservato, alla luce della situazione economica e patrimoniale della società Terme



di Santa Cesarea Spa, che l'Ente deve 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.

Con memorie pervenute alla Sezione in data 25/11/2016, l'Ente ha comunicato che il Comune di Santa Cesarea Terme, con deliberazione consiliare del 27/09/2016, ha manifestato l'indirizzo di acquisire la quota azionaria detenuta dalla Regione nella predetta società ed ha richiesto alla Regione di procedere all'aggiornamento della perizia di stima del pacchetto societario.

Deve, inoltre, evidenziarsi che la nota integrativa al bilancio di previsione 2016 specifica che il panorama di Enti sottoposti a vigilanza e controllo da parte dell'Ente Regione si estende a comprendere, oltre alle società *in house* e controllate ed alle Agenzie, tutti quegli enti, comunque denominati, che sono sottoposti a forme di vigilanza e controllo da parte dell'Ente Regione.

Aggiunge, inoltre, la predetta nota che il 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 MAIA avente la finalità di organizzare in modo nuovo e peculiare il ruolo degli uffici regionali, quello degli organismi strumentali, delle società *in house* e le relative modalità di interazione.

Gli indirizzi di carattere strategico, in materia di società partecipate, delineati con il programma di governo regionale e riportati nella nota integrativa al bilancio 2016 sono i seguenti: innalzamento del livello di trasparenza, partecipazione, e attivazione di percorsi volti al miglioramento del livello di *accountability* con riferimento agli aspetti finanziari, economici e sociali di mandato; adozione di strumenti per il miglioramento della *governance* interna alle partecipate ed a livello di sistema; adozione di interventi volti a esercitare un costante controllo, sotto il profilo gestionale e statutario, sulle società *in house*; rafforzamento della capacità di autofinanziamento, consolidamento del patrimonio societario e, con specifico riferimento alla società Aeroporti di Puglia S.p.A., ricerca di partner industriali per migliorare il posizionamento di mercato; gestione pubblica del Servizio Idrico Integrato; rafforzamento dell'assetto patrimoniale e della capacità di investimento della Società Acquedotto Pugliese S.p.A. e trasformazione della società, con il coinvolgimento degli enti territoriali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, per adeguare il modello gestionale rispetto ai requisiti previsti dall'ordinamento nazionale e comunitario anche alla luce della scadenza della concessione prevista per il 2018 e rafforzamento della struttura regionale dedicata alla supervisione ed al monitoraggio delle partecipate.



La Sezione ribadisce che l'Ente deve proseguire nelle operazioni di dismissione di partecipazioni societarie ritenute non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

### **Le garanzie prestate dalla Regione**

La Regione 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.

Dalla relazione questionario al bilancio 2016 redatta dall'Organo di revisione si rileva che risulta regolarmente effettuato il pagamento delle rate in scadenza e dei relativi interessi - secondo un piano a rate semestrali in conformità a quanto previsto dal piano di ammortamento concordato.

La società AQP Spa, inoltre, è formalmente impegnata a mantenere di anno in anno, per tutta la durata della fideiussione, presso un conto corrente bancario appositamente dedicato, una somma vincolata destinata alla copertura delle rate in scadenza a favore della BEI. L'ammontare di tale somma, così come dei pagamenti effettuati, è comunicato alla Regione che, per parte sua, su base annuale provvede alle conseguenti variazioni delle somme appostate a garanzia in bilancio.

La Sezione rammenta 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.

*Handwritten initials: "dr" and "sf".*



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.

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 e che poiché le garanzie prestate concorrono al limite di indebitamento 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.

### **Le anticipazioni di liquidità in favore di organismi partecipati**

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.

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.

La relazione-questionario al bilancio di previsione trasmessa dai revisori dei conti dell'Ente specifica che le disposizioni recate dall'art. 45 e seguenti della L.R. 37/2014, così come peraltro già specificato in appositi chiarimenti forniti a riscontro di richiesta formulata dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti non sono sostitutive delle ordinarie modalità di accesso al credito da parte delle società destinatarie delle medesime disposizioni e che, nel caso di che trattasi ricorre la fattispecie espressamente contemplata dal Codice Civile (art. 2467 e



2497-quinques), la cui applicazione trova disciplina nell'art. 6, comma 19, del D. L. n. 78/2010 convertito in Legge n. 122/2010 che determina il campo di applicabilità da parte delle amministrazioni pubbliche socie ai casi di società partecipate che abbiano chiuso i bilanci in utile per tre esercizi consecutivi e per la realizzazione di investimenti.

L'Ente reputa, inoltre, che, in ossequio ai principi di prudenza, proporzionalità e adeguatezza sono stati definite modalità di monitoraggio e controllo, che trovano espresso riferimento normativo nella L.R. n. 37/2014. Detto monitoraggio è finalizzato a verificare la permanenza dei presupposti di compatibilità già accertati nella fase istruttoria ed al riguardo sono stati predisposti ed approvati schemi contabili riepilogativi per l'analisi della situazione economica, patrimoniale e finanziaria (di breve, medio e lungo termine) ed il coinvolgimento attivo dei Collegi Sindacali e delle Società di revisione Società AQP e Aeroporti di Puglia.

Attualmente, risulta erogato, in due tranches, l'intero importo dell'anticipazione concessa alla Società AQP SpA ed una prima tranche alla Società Aeroporti di Puglia SpA.

La relazione dell'Organo di revisione rassicura che le operazioni di monitoraggio finanziario avviate dall'Ente non evidenziano alcuna criticità e risultano regolari i pagamenti dei previsti interessi.

#### **P. Q. M.**

la Sezione, adotta specifica pronuncia, ai sensi degli articoli 1, comma 3 della L. 7/12/2012 n. 213 di conversione del D. L. 10/10/2012 n. 174 e dell'art. 1, comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 rilevando le seguenti irregolarità:

- inserimento tra le spese obbligatorie, riportate nell'allegato 7 alla L. R. di bilancio, dei capitoli di spesa n. 1360 e n. 3179, afferenti incarichi di consulenza e collaborazione, non strettamente riconducibili alla categoria delle spese obbligatorie, così come prevista dall'art. 48, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 118/2011;
- permanere, sulla base dei dati AIFA aggiornati al 16/09/2016 ed inerenti il monitoraggio della spesa farmaceutica nel periodo gennaio-maggio 2016, dell'inosservanza dei limiti di spesa per la spesa farmaceutica territoriale e per la spesa farmaceutica ospedaliera.

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

- all'osservanza, per i prossimi esercizi finanziari, della scansione temporale prevista dall'allegato 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011 per l'approvazione del Documento di economia e finanza regionale;
- a monitorare attentamente l'allocazione contabile delle poste afferenti le contabilità speciali;



- ad indicare con maggiore trasparenza l'importo del disavanzo tecnico determinato ai sensi dell'art. 3, comma 13, del D. Lgs. n. 118/2011;
- alla rigorosa osservanza di tutti i prospetti predisposti, con appositi decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per l'elaborazione degli allegati ai bilanci di previsione, al fine di garantire la massima trasparenza delle poste contabili;
- a garantire l'osservanza della disciplina normativa dettata dal comma 700 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 in materia di utilizzo del fondo accantonato per anticipazioni di liquidità nonché a garantire il rispetto e l'applicazione degli schemi contabili previsti dal D. M. 4/08/2016, a decorrere dal bilancio di previsione 2017-2019;
- a proseguire nelle operazioni di dismissione di partecipazioni societarie ritenute dall'Ente non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del Preposto al Servizio di supporto:

- al Presidente della Regione Puglia;
- al Presidente del Consiglio Regionale della Regione Puglia affinché ne dia comunicazione al predetto Consiglio;
- all'Assessore al Bilancio, al Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione della Regione Puglia ed al Direttore del Dipartimento Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti;
- all'Organo di revisione contabile della Regione Puglia.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'articolo 31 del D. Lgs. 14/03/2013, n. 33.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 30 novembre 2016.

Il Relatore

(Stefania Petrucci)

Il Presidente

(Agostino Chiappiniello)

depositata in Segreteria

il 13 DIC. 2016

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO)