



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

**Giudizio di parificazione del rendiconto
generale della Regione Puglia
- Esercizio 2016 -**

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

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

Presidente di Sezione

Pres. Agostino Chiappiniello

Magistrato istruttore e relatore

Cons. Stefania Petrucci

Collaborazione e analisi economico – finanziaria

Dott.ssa Maria Elisa Sorino

Dott. Francesco Antonio Dimarno

Dott.ssa Marialisa Cacucciolo

INDICE

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale.....	7
1 LA MANOVRA DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO 2016	12
1.1 Il ricorso all'esercizio provvisorio	12
1.2 Il Documento di Economia e Finanza regionale.....	15
1.3 La Legge di stabilità regionale 2016	18
1.4 La questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 della L. R. di stabilità 2016	21
1.5 Il bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018.....	23
1.6 Il fondo crediti di dubbia esigibilità determinato in sede di bilancio.....	32
1.7 L'assestamento e la variazione al bilancio 2016-2018.....	35
1.8 L'ulteriore variazione di bilancio	37
2. IL PAREGGIO DI BILANCIO	41
2.1 Il quadro normativo in materia di pareggio di bilancio per l'esercizio 2016	41
2.2 I patti di "solidarietà"	44
2.3 Il pareggio di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio 2016	45
2.4 La certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio	47
3. L'INDEBITAMENTO REGIONALE	53
3.1 L'inquadramento normativo alla luce della giurisprudenza costituzionale e dei principi di armonizzazione contabile	53
3.2 L'andamento del debito regionale nell'esercizio 2016	57
3.3 Il rispetto del limite di indebitamento	63
3.4 Il prestito obbligazionario ed il ricorso alla finanza derivata	67
3.5 L'operazione di ristrutturazione definitiva del prestito obbligazionario regionale e la completa estinzione del contratto di finanza derivata	72
4. I RISULTATI FINANZIARI DELL'ESERCIZIO 2016	75
4.1 Il fondo pluriennale vincolato dell'esercizio 2016.....	75
4.2 Il risultato della gestione di competenza.....	80
4.3 Gli equilibri di bilancio.....	86
4.4 Il risultato della gestione dei residui	89
4.5 Il risultato di amministrazione ed il fondo anticipazioni di liquidità	92
4.6 La gestione di cassa.....	97
5. LA GESTIONE DELLE ENTRATE.....	102

5.1	Le entrate accertate e riscosse nell'esercizio 2016.....	102
5.2	La sentenza della Corte Costituzionale n. 85/2017 in materia di tributo speciale per il conferimento in discarica.....	110
6.	LA GESTIONE DELLA SPESA	113
6.1	Le spese impegnate e pagate nell'esercizio 2016.....	113
7.	LA SPESA SANITARIA	118
7.1	La gestione del Servizio sanitario regionale.....	118
7.2	Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale.....	123
7.3	L'assistenza farmaceutica territoriale ed ospedaliera	127
7.4	La razionalizzazione degli acquisti sanitari.....	136
7.5	I tempi di pagamento dei fornitori ed il contenzioso	143
7.6	I livelli essenziali di assistenza	145
7.7	Le leggi regionali in materia sanitaria.....	147
7.8	Il piano di riordino ospedaliero.....	150
7.9	Il piano di rientro per gli enti del Servizio sanitario regionale	153
7.10	La valutazione della performance del sistema sanitario regionale	155
7.11	Gli investimenti in sanità nell'esercizio 2016.....	157
7.12	Il monitoraggio dei rilievi dei Collegi sindacali degli enti sanitari regionali	159
7.13	L'accreditamento istituzionale	163
8.	IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO	166
8.1	La legislazione regionale recante il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nell'esercizio 2016.....	166
8.2	L'esame dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalla Regione Puglia	170
9.	LA GESTIONE DEL PATRIMONIO	175
9.1	Lo stato patrimoniale alla chiusura dell'esercizio 2016	175
9.2	Il patrimonio immobiliare e le variazioni avvenute nell'esercizio 2016.....	178
10.	GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI	183
10.1	Il quadro normativo in materia di organismi partecipati	183
10.2	Il piano operativo di razionalizzazione degli organismi partecipati e le attività di aggiornamento	186
10.3	I risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione	197
10.4	La verifica dei crediti e dei debiti reciproci	199
10.5	Il bilancio consolidato	209

10.6	Le garanzie della Regione Puglia a favore di organismi partecipati	212
10.7	Le anticipazioni di liquidità in favore di società partecipate	214
10.8	Il controllo regionale sugli organismi partecipati	220
10.9	Le Agenzie regionali.....	223
10.10	Gli ambiti territoriali ottimali	225
11.	LA GESTIONE DEL PERSONALE	227
11.1	Organico del personale	227
11.2	Il vigente quadro normativo in materia di spesa del personale.....	228
11.3	L'osservanza della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale.....	233
11.4	Il costo del lavoro nell'esercizio 2016	234
11.5	L'osservanza dei vincoli in materia di trattamento accessorio del personale.....	236
11.6	Le procedure assunzionali e la rideterminazione della dotazione organica	241
11.7	L'andamento degli incarichi di posizione organizzativa ed alta professionalità	243
11.8	Il processo di mobilità delle Province	245
11.9	Gli incarichi di consulenza ed i contratti di collaborazione.....	249
12.	L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE.....	255
12.1	Le fasi attuative del nuovo modello organizzativo regionale: MAIA	255
12.2	Il processo di riordino del sistema regionale.....	260
12.3	Le misure di prevenzione della corruzione 2014/2016	265
12.4	La rotazione degli incarichi dirigenziali	267
12.5	L'istituto della partecipazione	268
12.6	Le nomine dei rappresentanti regionali.....	269
12.7	Gli adempimenti in materia di trasparenza.....	270
13.	LA RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE SUI CONTROLLI INTERNI.....	274
13.1	La relazione annuale del Presidente della regione	274
13.2	Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni.....	275
13.3	Il controllo di regolarità amministrativo-contabile	276
13.4	Il controllo strategico	279
13.5	Il controllo di gestione.....	281
13.6	Il Piano della performance	284
13.7	La valutazione del personale	286

14. IL RENDICONTO DEL CONSIGLIO REGIONALE.....	289
15. CONSIDERAZIONI DI SINTESI.....	291
16. APPENDICE: I PRINCIPALI CAPITOLI ANALIZZATI.....	306

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale

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

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

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

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

Con la successiva deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR, la Sezione delle autonomie ha aggiunto che il deposito della decisione di parificazione è da effettuare nella stessa data, così come è prassi consolidata nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato. Ciò al fine di consentirne l'immediata trasmissione al Consiglio regionale unitamente alle copie originali del progetto di rendiconto esaminato, in aderenza al principio di ausiliarietà che lega

l'attività di parificazione svolta dalla Corte alle attribuzioni dell'Assemblea legislativa regionale.

Il presente giudizio di parificazione si inserisce tra l'approvazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge n. 70 sul rendiconto generale dell'esercizio 2016 approvato in data 19/05/2017 pervenuto alla Sezione in data 23/05/2017 prot. n. 2563 e modificato dai disegni di legge n. 90 del 7/06/2017 e n. 122 dell'11 luglio 2017, che li ha entrambi assorbiti, e l'approvazione della relativa legge da parte del Consiglio regionale.

Integrazioni e rettifiche degli allegati al disegno di legge n. 70/2017 sono pervenute alla Sezione, in data 26/05/2017 prot. n. 2628, con nota del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali.

La Sezione evidenzia che, in data 8/06/2017 prot. 2803, il predetto Dipartimento ha trasmesso alla Sezione il disegno di legge n. 90 approvato nella seduta della Giunta regionale del 7/06/2017 recante significative modifiche al disegno di legge n. 70 del 19/05/2017 e con il quale si rilevava che, per mero errore del sistema informatico, i fondi pluriennali vincolati di parte entrata del 2016 riportavano la sommatoria degli stanziamenti dei fondi pluriennali vincolati di parte spesa dell'esercizio 2015 e di quelli già esistenti in parte entrata del 2016.

Conseguentemente, la Regione ha provveduto ad allineare i predetti fondi pluriennali aggiornando gli allegati al disegno di legge n. 70/2017.

La Sezione osserva che tale aggiornamento ha, quindi, dovuto estendersi all'intero conto del bilancio 2016 sia in parte entrata che in parte spesa nonché ai conseguenti prospetti previsti dal legislatore dell'armonizzazione come la verifica degli equilibri di bilancio, il quadro generale riassuntivo dell'esercizio ed il rendiconto del tesoriere in entrata e spesa.

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

L'approvazione del disegno di legge recante il rendiconto regionale 2016 è intervenuto in data 19 maggio 2017, oltre il predetto termine del 30 aprile; tuttavia,

tale ritardo non avrebbe assunto particolare significatività se non fosse intervenuto in data 7 giugno 2017 un ulteriore disegno di legge recante rilevanti modifiche alla struttura del conto del bilancio inizialmente approvato; modifiche concernenti la determinazione del fondo pluriennale vincolato e da ritenersi, in ogni caso, quanto mai necessarie, perché qualora non effettuate, non avrebbero permesso un esito positivo del giudizio di parificazione che comunque evidenzia la presenza di alcune criticità, allo stato, non superate dall'Ente.

Anche lo svolgimento della fase istruttoria è stato caratterizzato da ritardi ed al riguardo basti considerare che, soltanto in data 16 giugno 2017 prot. n. 2916, è pervenuta alla Sezione parte della documentazione richiesta in data 5/04/2017 prot. n. 1927 ed avente quale termine di scadenza per la risposta la data del 5 maggio 2017. Deve, peraltro, porsi in evidenza che l'art. 9, comma 1 *sexies*, del D. L. 24/06/2016 n. 113 convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160 vieta alle Regioni ed alle Province autonome, in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta atta a consentire la parifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto.

Il medesimo divieto è sancito dall'art. 9, comma 1 *septies* sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto approvato dalla Giunta per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto definitivamente approvato dal Consiglio.

Il Giudice delle Leggi, con la recente sentenza n. 89 del 27/04/2017, ha chiarito che, in sede di parifica del rendiconto regionale, *«la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono»* (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ai fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la parifica della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione

giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 181 del 2015).

Nel procedimento di parificazione si ravvisano, peraltro, tutte le condizioni per le quali è ammissibile la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti ed in particolare: l'applicazione di parametri normativi ed è da sottolineare, in proposito, come nel procedimento di parifica il prevalente quadro normativo di riferimento sia quello del D. Lgs. n. 118/2011 e come l'esito del procedimento sia dicotomico nel senso di ammettere od escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio; la giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte ed il pieno contraddittorio sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla Sezione di controllo (Corte Costituzionale, sentenza n. 89/2017).

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

Con deliberazione n. 8/SEZAUT/2017/INPR depositata in data 10 aprile 2017, la Sezione delle Autonomie ha definito le linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle Regioni sui rendiconti regionali dell'esercizio 2016 inquadrando nell'ambito di una più proficua collaborazione tra la Corte dei conti e le Istituzioni territoriali nonché strumento essenziale per una più efficace e sinergica cooperazione tra organi di controllo interno ed esterno. Ad esse, inoltre, fanno riferimento tanto i

Collegi dei revisori dei conti per le attività di controllo ad essi demandate, quanto le Sezioni regionali di controllo per le verifiche connesse al giudizio di parificazione.

Questa Sezione, con le deliberazioni n. 124/PARI/2013 del 12/07/2013, n. 126/PARI/2014 del 4/07/2014, n. 136/PARI/2015 del 3/07/2015 e n. 134/PARI/2016 del 12/07/2016, ha assunto le decisioni di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per gli esercizi 2012, 2013, 2014 e 2015 ed ha contestualmente provveduto all'approvazione dell'annessa relazione sulla legittimità e regolarità della gestione suggerendo l'adozione di specifiche misure correttive di cui si è proceduto a verificarne l'attuazione.

Con la presente relazione, la Sezione si sofferma non solo sugli aspetti afferenti la regolarità della gestione amministrativo-contabile ed i conseguenti risultati di esercizio e modalità di gestione delle entrate e delle spese, ma anche sulle verifiche afferenti l'osservanza dei saldi di finanza pubblica, così come definiti dal legislatore ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e che, come noto, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Particolare rilevanza assume poi l'esame della manovra di bilancio dell'esercizio 2016 sulla quale è già intervenuta la pronuncia di questa Sezione n. 196/PRSP/2016 del 13/12/2016 che invitava l'Ente, nel rispetto della normativa vigente, ad assumere specifici adempimenti contabili la cui verifica non poteva che essere riservata alla fase di rendicontazione dell'esercizio.

La verifica dell'effettività dell'attività di controllo richiede, infatti, che sia monitorato il grado di riscontro fornito alle osservazioni formulate dalla Corte nell'ambito dei controlli effettuati sull'intero ciclo di bilancio (cd. *follow up*).

In data 21/06/2017 prot. n. 2971, è pervenuto alla Sezione il parere favorevole dell'Organo di revisione sul disegno di legge recante il rendiconto regionale dell'esercizio 2016.

1 LA MANOVRA DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO 2016

1.1 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).

L'art. 1, comma 26, della L. n. 208/2015 ha sospeso, 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 dall'Ente.¹

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

¹ Tali rassicurazioni sono state fornite alla Sezione dall'Organo di revisione contabile in sede di relazione-questionario al bilancio 2016, trasmessa in data 3/10/2016 prot. n. 3356, durante la fase istruttoria afferente l'esame del bilancio provvisorio e del bilancio di previsione 2016-2018.

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 (ASP) l'esenzione prevista dalle precedenti leggi regionali di bilancio.

Con pronuncia n. 196/PRSP/2016 del 30/11/2016, questa Sezione, in sede di esame del bilancio regionale, nell'esercizio dei controlli previsti dall'art. 1, comma 3, del D.L. n. 174/2012, ha osservato 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 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 ha attestato, 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, al termine della fase istruttoria afferente l'esame della manovra di bilancio, 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, 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.

1.2 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 (DEFER), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione ed allegato al D. Lgs. n. 118/2011.

Il DEFER 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 DEFER 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 dall'approvazione del rendiconto 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 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, al termine della fase istruttoria inerente il questionario al bilancio di previsione 2016, 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, con la pronuncia n. 196/PRSP/2016 afferente l'esame della fase di bilancio, ha invitato 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.

In materia programmatica, deve prendersi atto che, con nota pervenuta in Sezione in data 12 luglio 2017, l'Ente ha trasmesso le dotazioni e la spesa certificata al 31 marzo 2017 dei programmi comunitari 2007-2013 dai quali emerge il completo raggiungimento dei target fissati dall'Unione europea.

1.3 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.

La legge di stabilità regionale per l'esercizio 2016 è stata promulgata in data 15/02/2016, con la L. R. n. 1/2016 che 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.

Tuttavia, al termine della fase istruttoria inerente l'esame della relazione questionario al bilancio di previsione 2016, la Sezione, all'esito delle richieste istruttorie con cui si invitava il Consiglio regionale dell'Ente a segnalare le iniziative eventualmente assunte in attuazione del citato disposto normativo, prendeva atto delle precisazioni del Presidente del Consiglio regionale con le quali si chiariva 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 tempo².

Di particolare rilievo appare, infine, 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

² Tali considerazioni risultano confermate anche dei revisori contabili dell'Ente, con nota trasmessa alla Sezione in data 9/11/2016, prot. n. 3853, sempre durante la fase istruttoria inerente la relazione-questionario al bilancio di previsione 2016.

mesi dalla sua costituzione con approvazione di una relazione finale da trasmettere al Consiglio regionale.

1.4 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”.

L’Ente, durante la fase istruttoria conclusasi con la pronuncia di questa Sezione n. 196/PRSP/2016, aveva 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.

Con sentenza n. 110 depositata in data 12/05/2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. dell’art. 53, commi 4, 5 e 6 della L. R. di stabilità 2016 per violazione dell’art. 97, quarto comma, della Costituzione secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

La Consulta ha precisato che, sebbene la disposizione costituzionale non precisi i casi in cui si può evitare il pubblico concorso per l’instaurazione di rapporti di pubblico impiego, certamente la fattispecie oggetto delle norme impugnate non rientra fra quelle che possono consentire una legittima deroga alla regola in essa espressa ed ha aggiunto che la deroga all’art. 97, quarto comma, Cost. non può essere giustificata con la necessità – invocata dall’impugnato art. 53, comma 4, della L. R. n. 1 del 2016 – di «far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata (ADI), riabilitazione e integrazione scolastica», o con quella – invocata dalla difesa della Regione – di tutelare il «legittimo affidamento» dei lavoratori. I servizi appena citati devono essere garantiti dalle regioni senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l’effettività del diritto del disabile all’istruzione e all’integrazione scolastica (sentenza n. 275 del 2016). La necessaria garanzia del servizio, tuttavia, non comporta che esso possa essere svolto solo dai soggetti individuati dalle norme impugnate, tanto è vero che la sentenza n. 68 del 2011 (elusa dalle norme impugnate) ha censurato la stabilizzazione dei lavoratori in questione constatando la mancanza di «peculiarità delle funzioni che il personale svolge [...] o specifiche necessità funzionali dell’amministrazione». Trattandosi di

servizi assistenziali stabili, che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, ma che non devono essere necessariamente svolti dai destinatari delle norme impugnate, la Regione non avrebbe dovuto prevedere la chiamata in servizio "diretta", con contratti annuali rinnovabili, ma seguire le ordinarie procedure di assunzione (nelle quali è consentito entro certi limiti valorizzare la specifica esperienza pregressa). Quanto all'invocata esigenza di tutelare il «legittimo affidamento» dei lavoratori, il Giudice delle Leggi ha evidenziato che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle».

1.5 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.

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.

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 1.1 - 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
TOTALE ENTRATE FINALI ⁽¹⁾	21.731.069.788,77	13.872.512.384,27	11.280.325.472,31	10.413.917.120,28
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
TOTALE TITOLI ⁽²⁾	31.123.957.229,88	20.526.100.022,27	17.779.095.472,31	16.912.687.120,28
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	32.446.737.616,48	21.932.484.737,26	17.792.373.744,88	16.913.012.120,28

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, differentemente dai modelli ministeriali e dall'allegato n. 1, approvato con la stessa legge regionale, sono stati sommati solo i titoli 6, 7 e 9 della entrate e non tutti i titoli di entrata.

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.

Tabella 1.2 - 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
TOTALE SPESE FINALI	21.384.504.773,00	15.261.472.690,74	11.211.011.781,76	10.336.363.684,54
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
TOTALE TITOLI ⁽¹⁾	32.446.737.616,48	21.932.484.737,26	17.792.373.744,88	16.913.012.120,28
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	32.446.737.616,48	21.932.484.737,26	17.792.373.744,88	16.913.012.120,28

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, differentemente 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.

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 stanziati le sole spese impegnabili e pagabili nell'esercizio di riferimento.

Con pronuncia n. 196/PRSP/2016, la Sezione rilevava 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.

Conseguentemente la Sezione, pur considerando che il totale complessivo delle entrate e delle spese coincide con i dati della L. R. di bilancio, sottolineava che non considerare correttamente i sub-totali evidenziati potrebbe, tuttavia, indurre in errore perché risulterebbe, ad esempio, una sovrastima dei saldi utili ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

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 termine della fase istruttoria afferente l'esame della relazione-questionario al bilancio di previsione, l'Ente aveva 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.

La Sezione aveva, al riguardo, rilevato 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 prendeva atto delle rassicurazioni fornite ma si invitava, 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 impreviste 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.

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.

La normativa di bilancio si prevede, poi:

- 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 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, contenuto nell'allegato n. 6 alla L. R. di bilancio n. 2/2016, questa Sezione, nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 3, del D. L. n. 174/2012, 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 e che l'elenco delle spese obbligatorie sarebbe stato rivisto in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 2017.

Con nota pervenuta in data 29 giugno 2017, l'Ente ha confermato che tali capitoli non sono stati più inseriti nell'elenco delle spese obbligatorie in sede di bilancio di previsione 2017-2019.

Con pronuncia n. 196/PRSP/216, questa Sezione, pur prendendo atto della volontà autocorrettiva manifestata dall'Ente, rilevava, 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, 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 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.

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.

1.6 Il fondo crediti di dubbia esigibilità determinato in sede di bilancio

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 in via obbligatoria.

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

Tabella 1.3 - Composizione dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per l'anno 2016

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	ESERCIZIO 2016			
	STANZIAMENTI DI BILANCIO 2016	ACCANTONAM. OBBLIGATORIO AL FONDO ⁽¹⁾	ACCANTONAM. EFFETTIVO DI BILANCIO ⁽²⁾	% DI STANZIAMENTO AL FONDO ⁽³⁾
	(A)	(B)	(C)	(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	
Totale generale ⁽⁴⁾	81.708.326,89	14.705.690,32	19.607.587,09	24,00%
di cui FCDE di parte corrente ⁽²⁾	81.708.326,89	14.705.690,32	19.607.587,09	24,00%
di cui FCDE di parte capitale	0,00	0,00	0,00	

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).

1.7 L'assestamento e la variazione al bilancio 2016-2018

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. 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, filoviari, 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.

A decorrere dall'entrata in vigore della L. R. di assestamento, l'art. 20 prevede, inoltre, 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).

Deve, infine, segnalarsi, che l'art. 7, lettera b), della L. R. n. 23/2016 inerente le appostazioni contabili sull'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità verrà trattato, nel prosieguo della presente relazione poiché strettamente connesso alla composizione del risultato di amministrazione.

1.8 L'ulteriore variazione di bilancio

La L. R. 12/12/2016 n. 39 contiene variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio 2016 e pertanto all'art. 1, al fine di fronteggiare i maggiori oneri gravanti per l'anno 2016, sul Servizio sanitario regionale per l'acquisto di farmaci innovativi, per il finanziamento dell'Accordo integrativo regionale per la medicina generale e per le

maggiori spese in conto capitale, assegna alla missione 13, programma 1, titolo 1, una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 20 milioni e alla missione 13, programma 1, titolo 2, assegna una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 30 milioni.

Alla copertura degli oneri rivenienti, pari alla somma complessiva di euro 50 milioni, si provvede per euro 15 milioni mediante l'utilizzo dello stanziamento previsto all'articolo 3 della L. R. 15/02/2016, n. 1 (legge di stabilità regionale 2016) e per euro 35 milioni nell'ambito della variazioni disposte dalla legge in esame.

L'art. 2 della L. R. n. 39/2016 prevede l'erogazione, nelle more della imminente approvazione di nuove norme di riordino dei Consorzi di bonifica commissariati, di un ulteriore contributo di euro 7 milioni, per l'anno 2016, ai Consorzi di bonifica commissariati Terre d'Apulia, Stornara e Tara, Arneo e Ugento li Foggi.

Le somme stanziare possono essere utilizzate per far fronte alle seguenti spese di funzionamento: a) emolumenti ai dipendenti a tempo indeterminato e a tempo determinato; b) consumi, anche pregressi, di acqua ed energia sia per uso civile che per uso agricolo; c) oneri, a carico dei consorzi, spettanti ai dipendenti collocati in quiescenza fino al 31 dicembre 2016; d) spese di gestione; e) spese per contenzioso.

Ai relativi oneri si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziate iscritte nell'ambito dello stanziamento appostato sul fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio di cui all'articolo 49 del D. Lgs. n. 118/2011 le cui risorse saranno iscritte, in termini di competenza e cassa, al capitolo n. 112091, missione 16, programma 1, titolo 1, dell'esercizio finanziario 2016.

Deve, rilevarsi che, con la successiva L. R. n. 1 del 3/02/2017, la Regione ha emanato norme straordinarie in materia di consorzi di bonifica commissariati procedendo, tra l'altro, alla soppressione dei consorzi Arneo, Ugento Li Foggi, Stornara e Tara e Terre d'Apulia i cui comprensori risultano gestiti da un unico consorzio di bonifica denominato "Consorzio di bonifica centro-sud Puglia" che assume le funzioni dei Consorzi soppressi.

Tuttavia, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 marzo 2017, è stata disposta l'impugnazione dinanzi alla Corte Costituzionale dell'art. 2, comma 5 e dell'art 3 della citata L. R. n. 1/2017.

L'art. 2, comma 5, che prevede la soppressione di cinque consorzi di bonifica ed il trasferimento delle relative funzioni ad un unico consorzio di bonifica che potrà utilizzare i beni strumentali e immateriali di proprietà dei consorzi soppressi, secondo le valutazioni del Governo, comporta il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X Capo II del Codice Civile che indicano le procedure da seguire in sede di liquidazione di consorzi e pertanto si pone in contrasto con l'art. 117, lettera l) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile.

L'art. 3, per il ripiano della massa debitoria pregressa, contempla l'istituzione di un fondo della Regione Puglia, destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino apposita istanza di definizione della propria posizione con la quale rinunciano a qualsiasi tipo di interessi ed a dare impulso a qualsiasi procedimento giurisdizionale, compresi quelli in corso e rimettono almeno il 50% del credito e la Giunta regionale, sulla base dell'istruttoria compiuta dal commissario straordinario, approva le istanze e ne assume gli oneri nei limiti delle disponibilità annuali del fondo secondo l'ordine di presentazione. Anche tale norma è ritenuta contrastare con l'art. 117, lettera l) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile poiché non è previsto che, una volta definite le esposizioni debitorie dei consorzi soppressi, i residui debiti di detti consorzi siano trasferiti al Consorzio di bonifica centro sud Puglia che, invece, subentra soltanto nella titolarità dei beni e dei residui rapporti giuridici attivi.

Deve, inoltre, osservarsi che la variazione di bilancio in esame è intervenuta in data 12 dicembre, mentre, ai sensi dell'art. 51, comma 6, del D. Lgs n. 118/2011, nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva: a) l'istituzione di tipologie di entrata derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici; b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria; c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato; d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili; e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste, per

l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali; f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate; g) le variazioni delle dotazioni di cassa;

h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.

Dall'esame del testo normativo e del relativo referto tecnico non si desume, tuttavia, alcun riferimento alla casistica derogatoria su riportata.

Con memorie pervenute alla Sezione in data 30/03/2017 e con apposita documentazione trasmessa al termine della fase istruttoria inerente la relazione sulle leggi di spesa, la Regione ha evidenziato che la legge in argomento è stata approvata dal Consiglio regionale in data 29 novembre 2016 giusta deliberazione n. 83 e che la legge è stata poi promulgata dal Presidente della Giunta regionale in data 12 dicembre 2016 e pubblicata nel Bollettino ufficiale del 14/12/2016 n. 143.

La Sezione osserva, tuttavia, che la promulgazione della legge ad opera del Presidente della Regione è l'ultima fase del procedimento legislativo ed è pertanto a tale data che occorre fare riferimento.

A riguardo l'Ente, con memorie del 29 giugno 2017, ha rilevato che il legislatore adopera il termine "approva" in luogo di "promulga".

2. IL PAREGGIO DI BILANCIO

2.1 Il quadro normativo in materia di pareggio di bilancio per l'esercizio 2016

Con la legge di stabilità dell'esercizio 2016 è stato previsto un nuovo quadro ordinamentale delle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali, al fine di sostituire definitivamente la precedente disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali ed i previgenti vincoli delle Regioni a statuto ordinario³ con una nuova normativa più consona al riformulato articolo 81 della Costituzione così come modificato della Legge 20 aprile 2012, n. 1.

Tale disciplina è normata dall'art. 1, commi da 709 a 713, comma 716 e da 719 a 734, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, infatti, gli enti territoriali devono conseguire un saldo non negativo, in termini di sola competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Ai sensi del comma 711 della citata L. n. 208/2015, per entrate finali si intendono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, lato entrate, e per spese finali, quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio, lato uscite.

Pertanto, differentemente dall'esercizio precedente, tra i saldi obiettivo di finanza pubblica 2016 non vi è più il controllo (obbligatorio) dei dati di cassa inteso come differenza tra riscossioni complessive e pagamenti complessivi effettuati nell'esercizio.

³ Per le Regioni, già nel 2015 il legislatore aveva previsto il superamento delle regole del patto di stabilità interno sperimentando regole finanziarie nuove in coerenza con le prescrizioni della originaria Legge 24 dicembre 2012, n. 243 prima delle modifiche intervenute dalla Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Cfr. relazione allegata alla deliberazione n. 134/PARI/2016 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti).

Per l'anno 2016, inoltre, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza ha assunto rilevanza il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento⁴.

A decorrere dall'anno 2016 anche per le Regioni, come per gli enti locali, avrebbe dovuto allegarsi al bilancio di previsione un prospetto obbligatorio contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del suddetto saldo non considerando gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

Tale disposizione 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 già dovuto consentire il rispetto del saldo di finanza pubblica.

Nel caso di bilancio già approvato e difforme dall'obiettivo, l'Ente avrebbe dovuto porvi rimedio con immediatezza.

Infatti, 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 D. Lgs. n. 118/2011.

Tuttavia, l'art. 9, comma 1, del D.L. 24 giugno 2016, n. 113 ha escluso le Regioni e le Province autonome, insieme alle Città metropolitane ed alle Province, dal rispetto del pareggio di bilancio 2016 in fase preventiva, lasciando la cogenza del raggiungimento dell'obiettivo solo in fase di rendicontazione consuntiva.

Anche per l'anno 2016, nel saldo obiettivo non rilevano gli impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi nell'esercizio 2015 e in quelli antecedenti, e gli impegni effettuati in funzione dell'acquisizione nel medesimo anno 2016 delle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8

⁴ La legge di bilancio dell'esercizio 2017 ha esteso l'inserimento dei fondi pluriennali vincolati, non da indebitamento, anche per il triennio 2017-2019.

aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64. 713.

In caso di saldo negativo, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza le Regioni:

- a) sono tenute a versare allo Stato, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, l'importo corrispondente allo scostamento registrato. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine dei trenta giorni dal termine di approvazione del rendiconto della gestione per la trasmissione della certificazione da parte della regione, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non è acquisita;
- b) non possono impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento;
- c) non possono ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie o finanziarie per il finanziamento degli investimenti o le aperture di linee di credito devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento dell'obiettivo di cui al primo periodo relativo all'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;
- d) non si può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione;
- e) devono rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del presidente e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2014.

2.2 I patti di “solidarietà”

La legge di stabilità 2016 ha confermato 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.

Le Regioni, infatti, avrebbero potuto autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo di loro competenza per consentire esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché fosse stato comunque garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti enti locali della Regione (patto orizzontale) e della Regione stessa (patto verticale).

Gli spazi finanziari ceduti dalla Regione potevano assegnarsi tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011, nonché dai comuni che accoglievano richiedenti protezione internazionale.

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

Per i medesimi fini, gli enti locali dovevano comunicare all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), all'Unione delle province d'Italia (UPI) ed alle Regioni ed alle Province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli spazi finanziari di cui avrebbero necessitato per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che avrebbero potuto cedere.

Entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le Regioni e le Province autonome dovevano comunicare agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento a ciascun ente locale e alla stessa regione o provincia autonoma, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Gli spazi finanziari attribuiti e non utilizzati per impegni in conto capitale non avrebbero rilevato ai fini del conseguimento del saldo di cui al comma 710.

2.3 Il pareggio di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio 2016

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 era impossibilitata ad 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).

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 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.

Al fine di ridurre l’indebitamento del paese, alle Regioni a statuto ordinario è stato richiesto, per l’anno 2016, un contributo finanziario per complessivi 1,9 miliardi di euro.

Gli importi di ciascun contributo, fissato per legge, potevano, tuttavia, modificarsi, ad invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2016, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

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 dovevano conseguire un risultato positivo (e quindi non più pari a zero) delle entrate finali e spese finali, di competenza, confermando la ripartizione normativamente prevista dall’art. 1, comma 683, della legge di stabilità 2016 e che si riporta nel sottostante prospetto.

Tabella 2.1 – 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
TOTALE	1.900.000

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

(Valori in migliaia di euro)

Come si osserva dal su riportato prospetto, 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.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 668 del 17/05/2016, la Regione ha manifestato l'indirizzo di perseguire il rispetto del saldo finanziario di cui all'articolo 1, comma 710, della L. n. 208/2015, in relazione alle previsioni di accertamento delle entrate in conto competenza mediante la seguente modulazione degli impegni: per le spese relative al titolo II del D. Lgs. n. 118/2011, inerenti il perimetro sanitario, queste potevano essere sostenute nell'ambito degli stanziamenti in termini di competenza finanziati con le risorse del Fondo sanitario nazionale come previsti nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2016; eventuali spese che trovavano finanziamento con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, anche vincolato, ovvero con risorse proprie dovevano essere preventivamente assentite dalla Giunta regionale; altre spese autorizzate potevano essere sostenute nel limite del 60% degli importi indicati a fianco di ciascun capitolo di spesa elencato nella predetta delibera;

in relazione all'avvio del ciclo di programmazione comunitaria 2014-2020, era autorizzata la spesa per cofinanziamento regionale entro il limite complessivo di 20 milioni di euro. Infine, per le spese per interventi finanziati con trasferimenti da parte di altre amministrazioni erano autorizzate le spese per i quali i corrispondenti flussi finanziari di entrata si realizzano, in base ad una qualificata previsione. Con le successive deliberazioni di Giunta n. 923/2016, n. 1186/2016 e n. 1626/2016 e n. 1746/2016, si impartivano ulteriori indirizzi ai fini del rispetto del pareggio di bilancio.

2.4 La certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio

Durante la fase istruttoria, con nota n. 1927 del 5 aprile 2017, sono stati chiesti i modelli concernenti il monitoraggio, alla data del 31 dicembre 2016, degli adempimenti relativi a quanto disposto dall'articolo 1, commi da 707 a 734, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nonché la certificazione relativa al rispetto del saldo tra le entrate finali e le spese finali e la regionalizzazione del pareggio di bilancio per l'anno 2016, così come indicato negli allegati A, B e C del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 4 luglio 2016 ed eventuali e successive modifiche, integrazioni ed aggiornamenti.

Con nota n. 2385 dell'11 maggio 2017, la Regione Puglia ha fornito quanto richiesto. La successiva tabella espone i dati del monitoraggio al 31 dicembre 2016 unitamente al ricalcolo effettuato dalla Sezione.

Tabella 2.2 - Saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2016

PAREGGIO DI BILANCIO (art. 1, comma 711, Legge di stabilità 2016)	ACCERTAMENTI E IMPEGNI DELL'ESERCIZIO	
	MONITORAGGIO DELLA REGIONE AL 31 DICEMBRE 2016	RICALCOLO DELLA SEZIONE
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti ⁽¹⁾	198.242	182.733
B) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziarie da debito ⁽¹⁾	269.268	222.788
B/bis) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie ⁽¹⁾	0	0
C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	6.331.776	6.331.753
D1) Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.093.251	3.008.921
D2) Contributo di cui all'art. 1, comma 683, legge di stabilità 2016	0	0
D3) Accertamenti per compartecipazione IVA effettuati a titolo di sistemazione contabile in applicazione dell'art. 1, c. 530, L. 232/2016	0	0
D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica (D=D1-D2-D3)	3.093.251	3.008.921
E) Titolo 3 - Entrate extratributarie	127.308	134.585
F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	1.283.325	1.175.514
G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	221.085	221.085
H) ENTRATE FINALI (H=C+D+E+F+G)	11.056.745	10.871.858
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	8.818.526	8.788.320
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	101.198	130.111
I3) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente ⁽²⁾	0	0
I4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	0	0
I5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽³⁾	0	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
I7) impegni effettuati in funzione dell'acquisizione, nel 2016, delle anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35	0	0
I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4-I5-I6-I7)	8.919.724	8.918.431
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	1.941.268	1.497.860
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto della quota finanziata da debito ⁽¹⁾	173.022	361.257
L3) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale ⁽²⁾	0	0
L4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽³⁾	0	0
L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1+L2-L3-L4)	2.114.290	1.859.117
M) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	192.885	192.885
N) SPESE FINALI (N=I+L+M)	11.226.899	10.970.433

J) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)	0	0
O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (O=A+B+B/bis+H-N+J)	297.356	306.947
P) Spazi finanziari ceduti agli enti locali (art. 1, comma 728, L. n. 203/2015) ⁽⁴⁾	0	0
Q) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P) ⁽⁵⁾	297.356	306.947
R) OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	154.901	154.901
S) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (S=Q-R)	142.455	152.046

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2385/2017 e disponibili negli allegati al D.L.G.R. n. 70/2017 (Valori in migliaia di euro)

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

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

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

⁽⁴⁾ Nella voce di preventivo indicare gli spazi che si prevede di cedere.

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

Com'è possibile verificare dall'analisi dell'ultima colonna, non vi è coincidenza tra le risultanze fornite alla Sezione con i dati degli allegati al disegno di legge di Giunta regionale per l'approvazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e la certificazione inviata al Ministero dell'economia e finanze ed a questa Sezione in data 11/05/2017.

Senza dubbio, non sono corretti i valori inseriti dalla Regione Puglia relativi ai fondi pluriennali vincolati in entrata per l'esercizio 2016, indicati in €. 198.241.517,46 (quello di parte corrente) ed in €. 269.267.576,18 (quello di parte capitale) atteso che il DDL n. 90/2017 della Giunta regionale ha rettificato tali valori rispettivamente in €. 182.732.887,87 ed in €. 222.787.791,88 (così come indicato dalla Sezione)⁵.

Tra l'altro lo schema di monitoraggio al 31 dicembre 2016 inviato dalla Regione al MEF conteneva anche le colonne della previsione e della cassa, che non sono state

⁵ Cfr. paragrafo "Il fondo pluriennale vincolato dell'esercizio 2016".

riproposte in quanto, come già detto, non obbligatorie ai fini della certificazione del rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Nella colonna previsione, tra le spese correnti escluse in quanto derivanti da accantonamenti non impegnabili ma destinati comunque a confluire nel risultato di amministrazione, era stata inserita la somma di 506 milioni di euro quale fondo da anticipazioni di liquidità che non avrebbe potuto trovare allocazione tra le spese correnti ma tra i rimborsi prestati (per 491 milioni di euro) e nel disavanzo di amministrazione (15 milioni di euro), poste contabili, tra l'altro, ugualmente non rilevanti ai fini del pareggio di bilancio.

Se per gli esercizi successivi dovesse confermarsi anche per le Regioni il rispetto dei saldi di finanza pubblica nel bilancio preventivo, occorrerà valutare attentamente le allocazioni contabili delle diverse poste finanziarie al fine di evitare eventuali irregolarità contabili che potrebbero inficiare i risultati ottenuti in termini di raggiungimento dei saldi obiettivo.

Ovviamente anche la certificazione, riprodotta nel prospetto successivo, inviata dalla Regione al MEF in data 29 marzo 2017 e quindi entro i termini di legge del 31 marzo, conferma una discrasia tra i dati.

Con nota n. 3095 del 29 giugno 2017, la Regione ha precisato che l'art. 1, comma 473, della legge di bilancio dello Stato 2017 dà tempo fino al 30 settembre per effettuare modifiche nel caso in cui i dati della certificazione fossero difformi da quelli definitivamente approvati con il rendiconto 2016.

Ad ogni modo non può non ribadirsi anche quest'anno, come già avvenuto nelle ultime relazioni allegare ai giudizi di parificazione, che la Regione Puglia, pur rispettando gli obiettivi di finanza pubblica imposti dal legislatore, sembra non riuscire a contenere il fenomeno del c.d. "overshooting" finanziario, ovvero il raggiungimento "abbondante" del proprio obiettivo di finanza pubblica e quindi ben al di là di quanto venga richiesto.

In tal modo la Regione Puglia drena dal territorio più risorse economiche di quanto sia effettivamente necessario.

Tabella 2.3 - Certificazione del rispetto dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2016

RISULTATI 2016		COMPETENZA FINANZIARIA	
		CERTIFICAZIONE REGIONE	RICALCOLO SEZIONE
O	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	297.356	306.947
P	SPAZI FINANZIARI CEDUTI AGLI ENTI LOCALI (art. 1, comma 728, Legge di stabilità 2016)	0	0
Q	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P) ⁽¹⁾	297.356	306.947
R	OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	154.901	154.901
S	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (S=Q-R) ⁽²⁾	142.455	152.046

Fonte: Rielaborazione della documentazione allegata alla nota della Regione Puglia n. 2385/2017 dell'11 maggio 2017 (Valori in migliaia di euro)

⁽¹⁾ L'equilibrio finale (comprensivo degli effetti del patto regionale) deve essere positivo o pari a 0.

⁽²⁾ Anche questa differenza non deve essere negativa

Questo, oltre a non consentire l'utilizzo di capacità di spesa che potrebbe avere importanti ripercussioni e benefici finanziari sui comuni pugliesi, non sembra in linea con il nuovo corso degli obiettivi di finanza pubblica giacché, a differenza della vecchia normativa sul patto di stabilità, la nuova normativa sul pareggio di bilancio, oltre a prevedere (come in passato) forme sanzionatorie per il mancato raggiungimento degli obiettivi, si sta modellando verso forme incentivanti per tutti gli enti che non solo rispettino gli obiettivi ma che si avvicinano il più possibile agli stessi, al fine di consentire l'applicazione meno rigida, ad esempio, delle norme sulle assunzioni negli enti pubblici.

Infatti, ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a decorrere dall'anno 2018⁶, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione, per le Regioni e le Città

⁶ Cfr. art. 1, comma 479, lettera c), della Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

metropolitane che rispettano un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del D. L. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010 può essere innalzata del 10 per cento.

A puro titolo esemplificativo, se fosse confermata la differenza tra saldo ed obiettivo pari a 142 milioni di euro, nel 2016 la Regione Puglia avrebbe lasciato spazi finanziari inutilizzati pari all'1,29 per cento degli accertamenti delle entrate finali e quindi, se la norma su richiamata fosse già entrata in vigore dall'esercizio successivo e non dal 2018, la Regione Puglia non avrebbe potuto usufruirne.

Con memorie pervenute in data 29 giugno 2017, invece, l'Ente ha confermato il ricalcolo effettuato da questa Sezione individuando il saldo utile ai fini del pareggio in 152.046 milioni di euro e pertanto l'over shooting finanziario realizzato nell'esercizio 2016 è stato pari all'1,40% delle entrate finali.

Si raccomanda, pertanto, un potenziamento dell'attività previsionale e programmatica che, indipendentemente dalla cogenza dell'obbligo di pareggio già a bilancio di previsione, possa "avvicinare" meglio gli obiettivi di saldo di finanza pubblica a cui saranno chiamati gli enti territoriali nei prossimi esercizi.

3. L'INDEBITAMENTO REGIONALE

3.1 L'inquadramento normativo alla luce della giurisprudenza costituzionale e dei principi di armonizzazione contabile

L'art. 119, comma sesto, della Costituzione prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento ed a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

I principi del pareggio di bilancio e di sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche hanno, oramai, assunto rango costituzionale ad opera della Legge Cost. 20 aprile 2012 che ha anche novellato l'art. 97, comma 1, della Costituzione, disponendo che *“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

Infatti, come sottolineato dal Giudice delle Leggi, la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali è inscindibilmente connessa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio posto che i vincoli imposti alla finanza pubblica, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale (Corte Costituzionale, sentenze n. 39/2014, n. 40/2014, n. 88/2014, n. 138/2013, n. 425/2004).

La “regola aurea” del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti è, pertanto, collegata ed integrata da altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica, l'ordinamento civile e la tutela degli equilibri di bilancio.

Tali principi risultano, pienamente confermati dall'art. 10, comma primo e secondo, della L. 24 dicembre 2012 n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, così come modificato dalla legge 12 agosto 2016 n. 164.

L'art. 2 della legge n. 164/2016 ha, infatti, novellato gli ultimi tre commi dell'art. 10 della l. n. 243/2012 prevedendo, in primo luogo, che le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti siano effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo non negativo di competenza tra le entrate finali e le spese finali del complesso degli enti territoriali della Regione interessata, compresa la Regione che realizza le predette operazioni.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2017, n. 21, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10, afferma che restano ferme le operazioni di investimento dei singoli enti territoriali effettuate attraverso il ricorso all'indebitamento e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto del saldo di cui all'art. 9 della citata L. n. 243/2012 e, pertanto, le intese regionali ed i patti di solidarietà nazionale intervengono ad integrazione degli spazi finanziari già disponibili per ciascun ente territoriale.

Le operazioni di indebitamento e quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle predette intese, devono poi essere effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali previsti dal comma 4 dell'art. 10. Si tratta di una rilevante novità introdotta dalla L. n. 164/2016, ove i patti assumono veste complementare rispetto alle intese e sono finalizzati ad incentivare le spese di investimento degli enti territoriali.

Il nuovo sistema di armonizzazione contabile introdotto dal D. Lgs. n. 118/2011, come emendato dal d.lgs. n. 126/2014, disciplina con particolare attenzione la materia dell'indebitamento regionale rilevato che, all'art. 44, comma 3, ribadisce che le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente a spese di investimento e non possono essere impiegate per spesa corrente ed all'art. 75 integra la casistica legislativa delle fattispecie costituenti indebitamento e di quelle inquadrabili nel campo delle spese di investimento e prevede il superamento del sistema dei cosiddetti mutui a pareggio.

L'art. 62 dispone che il ricorso al debito da parte delle Regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, in materia di debiti autorizzati ma non contratti, è

ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 Cost., all'art. 3, comma 16, della L. 24 dicembre 2003 n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della L. n. 243/2012.

La norma dispone, inoltre, che non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto di esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce e che l'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.

La nota integrativa al bilancio di previsione prescritta dall'art. 11, comma 3, lett. g), del predetto D. Lgs. n. 118/2011 deve, poi, contenere l'elenco degli interventi programmati per spese di investimento finanziati col ricorso al debito e con le risorse disponibili.

L'art. 26, comma 1, lett. a) del recente D. L. 24/04/2017 n. 50 impone, inoltre, l'obbligo di allegare il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo di finanza pubblica, previsto nell'allegato n. 9 del D. Lgs. n. 118/2001, anche alle variazioni di bilancio riguardanti le operazioni di indebitamento effettuate a seguito di variazioni di esigibilità della spesa.

In conformità al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, i commi 4 e 5 del su richiamato art. 62 dispongono che le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono riscosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente, è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.

La normativa in tema di indebitamento regionale ha, inoltre, subito una significativa modifica per effetto dell'art. 9 bis, comma 2, del D. L. 24/06/2016 n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7/08/2016 n. 160 che ha integrato l'art. 51,

comma 4, del D. Lgs. n. 118/2011 in materia di variazioni di bilancio, consentendo ai dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, al responsabile finanziario della Regione di effettuare anche “le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l’andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa.”

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, al punto 3.17, prescrive che, nel corso della gestione, particolare attenzione deve essere dedicata alle scelte di indebitamento che vanno attentamente valutate nella loro portata e nei riflessi che provocano nella gestione dell’anno in corso e degli anni successivi in riferimento al costante mantenimento degli equilibri economico-finanziari nel tempo. Nella gestione delle spese di investimento, il ricorso all’indebitamento per il finanziamento degli interventi programmati si realizza se non sono presenti risorse finanziarie alternative e che non determinino oneri indotti per il bilancio dell’ente ed a questo fine occorre operare un’attenta e costante valutazione preventiva prima di ricorrere all’indebitamento.

Il medesimo principio contabile, al punto 3.18, precisa che un’entrata derivante dall’assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito (anche obbligazionario, ove consentito dall’ordinamento) o, se disciplinata dalla legge, a seguito del provvedimento di concessione del prestito. L’accertamento è imputato all’esercizio nel quale la somma oggetto del prestito è esigibile (quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento).

Gli accertamenti di entrata riguardanti le accensioni di prestiti corrispondono all’aumento del valore nominale dell’indebitamento dell’ente. Le correlate spese riferite agli oneri finanziari sostenute al momento dell’accensione dei prestiti e alla quota interessi delle rate di ammortamento dei prestiti sono ricomprese nell’equilibrio della situazione corrente, mentre la quota di rimborso del capitale è imputata al titolo quarto della spesa “Rimborso di prestiti” (punto 3.21).

Il nuovo punto 5.3 del principio contabile, introdotto dal D.M. 1 dicembre 2015, sancisce che la copertura delle spese di investimento, in particolare quelle imputate

agli esercizi successivi, deve risultare “credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri” e che costituiscono idonea copertura finanziaria delle spese di investimento, impegnate negli esercizi successivi, le risorse accertate e imputate all’esercizio in corso di gestione (accantonate nel fondo pluriennale vincolato stanziato in spesa), l’avanzo di amministrazione o le entrate già accertate imputate agli esercizi successivi, la cui esigibilità è perfezionabile mediante manifestazione di volontà pienamente discrezionale dell’ente o di altra pubblica amministrazione.

3.2 L’andamento del debito regionale nell’esercizio 2016

Come per gli anni precedenti, anche nell’esercizio 2016 la spesa per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui, la spesa sanitaria e la spesa per il personale, assorbono quasi interamente l’insieme delle risorse disponibili del bilancio autonomo della Regione Puglia.

Le rate di ammortamento mutui risultanti a carico della Regione, nell’esercizio 2016, hanno raggiunto, come esborso effettivo, l’importo complessivo di circa 223,244 milioni di euro, di cui euro 171,158 milioni di euro per sorte capitale ed euro 52,086 milioni di euro per quota interessi.

Nel computo complessivo sono state considerate anche le rate di ammortamento in quota capitale relative al sinking fund connesso al contratto di strumento di finanza derivata ancora in essere nell’esercizio 2016 prima della seconda e conclusiva fase dell’operazione di “buy-back” prevista dal D.L. n. 66/2014 e riproposta anche nell’esercizio 2016 che ha completamente estinto il prestito obbligazionario e l’annesso derivato⁷.

A tali somme andrebbe, poi, aggiunta la somma utilizzata per la suddetta chiusura del prestito obbligazionario, con annesso derivato, per il valore complessivo di 25,83 milioni di euro⁸.

⁷ Cfr. paragrafo: “L’operazione di ristrutturazione definitiva del prestito obbligazionario regionale e l’estinzione anticipata del contratto di finanza derivata”.

⁸ Viene considerato soltanto il costo aggiuntivo, pari al nuovo mutuo acceso per 25,83 milioni di euro, rispetto al prezzo complessivo pagato per il riacquisto del prestito obbligazionario di valore nominale pari a 60 milioni di

Anche le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, contratte ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del D.L. n. 35/2013, per sopperire alla problematica relativa agli ammortamenti sanitari non sterilizzati, sono state inserite nel calcolo dell'indebitamento complessivo sebbene non possano considerarsi mutui essendo assimilabili ad anticipazioni di tesoreria di più lunga durata⁹.

La tabella successiva evidenzia l'esposizione debitoria relativa alle suddette anticipazioni di liquidità contratte della Regione Puglia.

Tabella 3.1 - Riepilogo, al 2016, delle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2013

RIEPILOGO ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2016	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2013	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2013	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2014	TOTALI
	€. 185.975.000,00	€. 148.780.000,00	€. 318.171.000,00	€. 652.926.000,00
Quota capitale restituita nell'esercizio 2013	0,00	0,00	0,00	0,00
Quota capitale restituita nell'esercizio 2014 ⁽¹⁾	7.013.186,18	0,00	0,00	7.013.186,18
Quota capitale restituita nell'esercizio 2015	3.792.228,55	3.125.219,48	8.551.686,17	15.469.134,20
Quota capitale restituita nell'esercizio 2016	3.916.348,19	3.219.101,07	8.675.001,49	15.810.450,75
Totale anticipazioni già restituite	14.721.762,92	6.344.320,55	17.226.687,66	38.292.771,13
Totale anticipazioni ancora da restituire	171.253.237,08	142.435.679,45	300.944.312,34	614.633.228,87

Fonte: Tabella della Sezione costruita con i dati della L.R. n. 2/2016 e quelli richiesti con nota n. 3686/2016 e forniti con nota n. 3854/2016 (Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ In realtà la rata restituita, in quota capitale, per la somma di € 7.013.186,18 è pesata, sulle casse regionali, solo per l'ammontare di € 3.739.219,74 atteso il contributo statale di € 3.273.966,44 ricevuto per la differenza.

L'articolo 11 della L. R. di stabilità regionale 2016 ha autorizzato, 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.

euro in quanto, parte di tale prezzo, è stato pagato con i proventi del mark to market positivo del prezzo di chiusura del derivato annesso al prestito obbligazionario.

⁹ Cfr. Sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 23 luglio 2015.

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.

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.

Trattasi, quindi, di un prestito ad erogazione multipla da includere nel calcolo del limite di indebitamento¹⁰ (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 7/SEZAUT/2016/FRG, n. 20/SEZAUT/2013/FRG) caratterizzato dalla contrazione di un'unica operazione di indebitamento attivabile, senza oneri finanziari aggiuntivi, con una o più erogazioni nell'arco di un periodo di utilizzo predeterminato all'atto della stipula del contratto. Per tale tipologia di prestiti, l'ammortamento del prestito avviene attraverso un piano di rimborso per ogni singola erogazione.

La tabella successiva riassume l'esposizione debitoria complessiva, in migliaia di euro, della Regione Puglia evidenziando anche la riduzione dello stock di debito avvenuto nel corso dell'esercizio 2016 ad opera dell'Ente che è stato pari a circa 228 milioni di euro.

Ovviamente la differenza tra lo stock di debito a fine 2015 di 1.707,529 milioni di euro e quello a fine 2016, pari a 1.655,249 milioni di euro, ovviamente non coincide con l'ammortamento effettuato a carico della Regione nel corso dell'esercizio in quanto, nell'esercizio 2016, sono state aperte due nuove posizioni debitorie.

La prima, già citata, di 150 milioni di euro e la seconda di 25,829 milioni di euro per il riacquisto del prestito obbligazionario.

¹⁰ Cfr. paragrafo: "Il rispetto del limite di indebitamento".

Tabella 3.2 - Indebitamento complessivo della Regione Puglia (al lordo delle anticipazioni di liquidità)

FONTI DI INDEBITAMENTO	STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO			STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO			DEBITO RIDOTTO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO		
	2015			2016			2016		
	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale
(A) MUTUI	1.017.085	37.319	1.054.404	1.040.616	23.742	1.064.358	152.299	13.577	165.876
(B) Obbligazioni	60.000	0	60.000	0	0	0	60.000	0	60.000
(C) Altro *	630.444	0	630.444	614.633	0	614.633	15.810	0	15.810
(D=A+B+C) Totale	1.707.529	37.319	1.744.848	1.655.249	23.742	1.678.991	228.109	13.577	241.686
<i>di cui attinente alla sanità</i>	804.144	0	804.144	743.589	0	743.589	60.555	0	60.555

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota n. 2385 dell'11 maggio 2017
(Valori in migliaia di euro)

* Rappresentano le anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del D.L. n. 35/2013, D.L. n. 66/2014 che possono considerarsi forme "ibride" di indebitamento in quanto pur non costituendo indebitamento vero e proprio per effetto dell'assimilazione ad anticipazioni di cassa, vanno rimborsati in trent'anni. (Sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 23 luglio 2015)

Il riepilogo, al centesimo di euro, dello stock di indebitamento esistente negli ultimi due esercizi è, invece, evidenziato nella tabella n. 3.3.

Ovviamente il prestito obbligazionario, ancora esistente nel 2015, è stato considerato per l'intero valore nominale di 60 milioni di euro, dopo la prima ristrutturazione effettuata ai sensi del D.L. n. 66/2014, in quanto il rimborso di parte capitale già effettuato dalla Regione non andava a ridurre il prestito originario, ma veniva versato su un conto (sinking fund) nella piena disponibilità dell'istituzione creditizia Merrill Lynch sia in termini di scelte gestionali sugli investimenti da effettuare con tali somme, sia in termini di trattenimento degli eventuali utili realizzati su tali somme, salvo lasciare interamente a carico dell'ente pubblico le perdite che, invece, si fossero concretizzate.

Tabella 3.3 - Esposizione debitoria complessiva regionale (con obbligazioni del 2015 valorizzate "bullet")

ESPOSIZIONE DEBITORIA COMPLESSIVA	STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO			STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO		
	2015			2016		
	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato	Totale
(A) Mutui *	1.017.087.711,29	37.318.647,71	1.054.406.359,00	1.040.615.903,67	23.741.830,25	1.064.357.733,92
(B) Obbligazioni **	60.000.000,00	0,00	60.000.000,00	0,00	0,00	0,00
(C) Anticipazioni di liquidità	630.443.679,62	0,00	630.443.679,62	614.633.228,87	0,00	614.633.228,87
(D=A+B+C) Totale	1.707.531.390,91	37.318.647,71	1.744.850.038,62	1.655.249.132,54	23.741.830,25	1.678.990.962,79
<i>di cui attinente alla sanità</i>	804.144.201,75	0,00	804.144.201,75	743.589.075,36	0,00	743.589.075,36

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

* Alla luce dei chiarimenti pervenuti in data 29 giugno 2017, si è accertato che CDP ha notificato alla Regione Puglia il tabulato annuale delle diverse posizioni debitorie di mutuo degli enti locali beneficiari dei contributi regionali che riporta un'esposizione debitoria complessiva aggiornata ad € 2.232.313,17, al 31 dicembre 2015, per la posizione debitoria iscritta al capitolo 594010 anziché € 2.234.555,11 come rilevato lo scorso esercizio.

** Nel 2015 il prestito obbligazionario è valorizzato per la somma residua, a seguito della prima operazione di "buy-back" del D.L. n. 66/2014, svolta nel dicembre 2015, pari a complessivi € 60.000.000,00 di valore nominale e non al debito residuo di € 22.867.513,61 indipendentemente dal sinking fund già accumulato e pari a € 37.132.486,39.

La tabella, inoltre, evidenzia che, nonostante nel 2016 siano state accese due nuove posizioni debitorie, lo stock di debito a carico della Regione, considerando quanto ammortizzato ed estinto nell'esercizio, si è ridotto in un anno del 3%.

Nella relazione dell'Assessorato al bilancio di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2016, con riferimento al merito creditizio sull'indebitamento regionale riconosciuto dall'agenzia di rating Moody's Investors Service, si è evidenziato che in data 14 dicembre 2016 la società suddetta ha confermato il rating Baa2 alla Regione Puglia con outlook negativo in allineamento a quello della Repubblica Italiana.

Il rating Baa2 colloca la Puglia nella parte alta della fascia dei rating assegnati alle Regioni italiane (compresi tra Baa1 e Ba2) e riflette margini correnti positivi e

risultati di bilancio soddisfacenti, una solida situazione di liquidità e un debito più basso rispetto alla mediana delle regioni italiane con rating assegnato da Moody's. L'ultima tabella, infine, esplicita nel dettaglio l'ammontare delle somme residue, a fine 2016, prese a prestito negli anni dalla Regione Puglia e comprensive anche dei valori che sono esclusi ai fini del calcolo della sostenibilità dell'indebitamento che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo.

Tabella 3.4 - Dettaglio somme complessive residue prese a prestito ed esistenti nell'esercizio 2016

DETTAGLIO INDEBITAMENTO	Importi	Tipologia di tasso d'interesse	Incidenza percentuale
(A) Cassa DD.PP	448.100.454	FISSO	(A/E) = 27,07%
(B) Banca Europea degli Investimenti	186.065.500	FISSO	(B/E) = 11,24%
(C) Ministero dell'Economia e Finanza	1.021.083.179	FISSO	(C/E) = 61,69%
* (D) di cui anticipazioni di liquidità	614.633.229	FISSO	(D/E) = 37,13%
(E=A+B+C) Istituti di credito pubblici o equiparati	1.655.249.133		(E/G) = 100,00%
(F) Istituti di credito ordinari	0		(F/G) = 0,00%
(G=E+F) Somma tra Istituti di credito pubblici e privati	1.655.249.133		(G/G)= 100,00%
* (H=G-D) Totale mutui	1.040.615.904		(H/J) 62,87%
<i>di cui con Istituti di credito pubblici o equiparati</i>	1.040.615.904		
* (I=D) Anticipazioni di liquidità	614.633.229	FISSO	(I/J) = 37,13%
(J=H+I) TOTALE PRESTITI DA RESTITUIRE	1.655.249.133		(J/J) = 100,00%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota n. 2385 dell'11 maggio 2017
(Valori all'unità di euro)

* Le anticipazioni di liquidità non rientrano tra i mutui.

I dati, distinti per enti creditori e tipologia di tassi, evidenziano che, a seguito della chiusura del prestito obbligazionario, la totalità dei mutui e dei prestiti hanno come

controparte istituti pubblici, o ad essi equiparati, come la Cassa Depositi e Prestiti, la Banca Europea degli Investimenti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze che utilizzano la formula ordinaria della concessione prestiti a tassi fissi che, da un lato offre maggiori garanzie in termini di programmazione della spesa da interessi passivi, dall'altro non riesce a cogliere gli enormi vantaggi offerti dai bassi tassi d'interesse attualmente praticati e che avrebbero potuto ridurre il costo dell'indebitamento.

3.3 Il rispetto del limite di indebitamento

L'art. 62, comma 6, prevede che le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", tra le quali vanno ricomprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del D. L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise, al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della l. n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011.

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

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

Nel caso della Regione Puglia, anche nell'esercizio 2016 è stata considerata la garanzia regionale fideiussoria sussidiaria a favore della Banca europea degli investimenti per la contrazione di un mutuo da parte di Acquedotto pugliese S.p.A. (partecipata dalla Regione al 100%) destinato al programma di investimenti in opere del servizio idrico integrato così come determinato ai sensi della L. R. 10 dicembre 2012, n. 38. La quota stanziata in bilancio, a carico del rischio di copertura fideiussoria per l'esercizio 2016, è stata pari a €. 22.900.000,00 finanziata attraverso l'applicazione dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato dell'esercizio 2015 così come indicato nell'art. 13, comma 1, lettera b), della L.R. 15 febbraio 2016, n. 2 di approvazione del bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018.

Poiché non è stato necessario supplire sussidiariamente alle obbligazioni contrattuali contratte dalla società idrica pugliese che ha regolarmente onorato la restituzione annuale del debito, per l'importo effettivo di €. 17.397.760,00, nella bozza del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2016, approvata dalla Giunta regionale con disegno di legge n. 70 del 19 maggio 2017, tale somma non è stata effettivamente impegnata.

Ad ogni modo, la Sezione ha verificato che la suddetta rata fosse stata, comunque, inserita nel calcolo nel rispetto del citato art. 62, comma 6, ottenendo riscontro positivo. Per effetto della riforma della disciplina contabile, la legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla Giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.

E' stato effettuato un controllo sulle accensioni di prestito dell'esercizio 2016 ed in conto competenza risultano accertate somme complessive per €. 37.786.875,01 di cui €. 25.829.186,67, relative al già citato mutuo necessario alla chiusura definitiva del prestito obbligazionario con annesso derivato, e, come precisato dalla nota n. 3095 del 30 giugno 2017, €. 10.000.000,00 corrispondenti al valore nominale della prima

erogazione del prestito ad erogazioni multiple contratto con la BEI in data 12 maggio 2016 per totali euro 150 milioni, come da atto di erogazione repertorio n. 99 del 12 dicembre 2016 con allegato il piano di ammortamento a quindici anni al tasso fisso di interesse dello 0,737%, ed €. 1.957.688,34 come congruagli e somme residue di finanziamento su mutui scaduti e non completamente utilizzati, concessi dalla CDP spa per opere pubbliche (leggi regionali n. 37/78 e 27/85).

A completamento del controllo sulle operazioni di indebitamento, sebbene le anticipazioni di cassa non ne dovrebbero far parte (a meno di continui scoperti di fine esercizio in grado di cronicizzare un istituto che, di per sé, non può che avere durata limitata e temporanea) è stato verificato che anche per l'esercizio 2016 la Regione Puglia non abbia fatto ricorso a liquidità esterna attraverso l'analisi del titolo 7 delle entrate e del titolo 5 della spesa che, in base ai nuovi schemi di bilancio armonizzati ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011, riassumono esplicitamente l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria senza necessità di estrapolare il dato dai titoli dell'indebitamento, come avveniva in passato col sistema contabile previgente. Tale controllo ha dato esito negativo.

Il prospetto seguente espone la dimostrazione del rispetto del limite d'indebitamento, da parte della Regione Puglia per l'esercizio 2016, secondo lo schema obbligatorio da allegare ai bilanci preventivi ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. d) del citato D. Lgs. n. 118/2011.

Nonostante a rendiconto non sia previsto uno schema obbligatorio da allegare, ai fini del calcolo del limite d'indebitamento è stato utilizzato il suddetto schema in modo da poter raffrontare quanto previsto in bilancio e quanto realizzato in conto consuntivo. Con nota n. 3095 del 29 giugno 2016, l'Ente ha riformulato lo schema relativo al limite di indebitamento, uniformandosi alle indicazioni suddette e precisando che dal calcolo sono state espunte solamente le somme relative ai rimborsi anticipati. Pertanto, né il valore del prestito obbligazionario rimborsato prima della scadenza in sede di riacquisto 2015 e 2016 né la somma di euro 7.616.215,99 (stanziata sul capitolo n. 1121072) rimborsata in via anticipata a valere sul mutuo MEF ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 9 agosto 2016, n. 23 sono stati calcolati dall'Ente nel computo delle annualità utili per la verifica del rispetto del limite di indebitamento.

Tabella 3.5 - Calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2016*

ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011		PREVENTIVO 2016	CONSUNTIVO 2016
(A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa(Titolo I)	(+)	5.982.994.586,14	6.331.753.249,07
(B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	(-)	4.686.690.155,00	4.764.170.804,35
(C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A-B)		1.296.304.431,14	1.567.582.444,72

SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI *		PREVENTIVO 2016	CONSUNTIVO 2016
(D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	(+)	259.260.886,23	313.516.488,94
(E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2015 **	(-)	230.519.396,20	230.581.736,12
(F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	(-)	0,00	0,00
(G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	(-)	17.397.760,00	17.397.760,00
(H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	(-)	0,00	0,00
(I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	(+)	1.232.185,66	1.232.185,66
(L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	(+)	42.732.498,47	43.632.959,93
(M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)		55.308.414,16	110.402.138,41

TOTALE DEBITO		PREVENTIVO 2016	CONSUNTIVO 2016
Debito contratto al 31/12/2015	(+)	1.742.265.512,58	1.479.419.945,87
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	(+)	154.817.638,00	175.829.186,67
Debito autorizzato dalla legge in esame	(+)		
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE		1.897.083.150,58	1.655.249.132,54

DEBITO POTENZIALE		PREVENTIVO 2016	CONSUNTIVO 2016
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti		125.410.720,00	108.012.960,00
<i>di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento</i>			
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento		125.410.720,00	108.012.960,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota n. 2385/2017 e n. 3095/2017
(Valori al centesimo di euro)

* La spesa annuale dell'indebitamento consta sia della quota capitale, che della quota interessi.

** Nel computo non sono stati considerati i prestiti estinti anticipatamente.

In base ai dati esposti dalla tabella, è possibile attestare il rispetto del limite di indebitamento per l'esercizio finanziario 2016 da parte della Regione Puglia avendo conseguito una percentuale di spesa da indebitamento pari al 12,96% delle entrate tributarie al netto delle spese sanitarie.

3.4 Il prestito obbligazionario ed il ricorso alla finanza derivata

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

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

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

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

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

Come già rilevato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015, la Regione Puglia, in applicazione del disposto dell'art. 45 del citato D. L. n.

66/2014, ha ristrutturato parte del prestito obbligazionario, con annesso strumento di finanza derivata, originariamente pari a 870 milioni di euro.

All'esito dell'operazione cosiddetta di "buy-back"¹¹, il prestito obbligazionario in essere ammontava a 60 milioni di euro e risultava 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.

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

Come precisato nel corso del giudizio di parificazione del conto consuntivo dell'esercizio 2015, la complessa operazione finanziaria avrebbe comportato un risparmio di spesa immediato, per l'abbattimento delle rate di rimborso (ipotetico¹²) del prestito obbligazionario e del flusso differenziale negativo sugli swap, al costo di un nuovo mutuo trentennale a tasso fisso del 2,26% e rata annuale di €. 18.397.292,08 (per rimborso capitale più interessi), con il Ministero dell'Economia e delle Finanze come controparte, per l'importo complessivo di €. 397.676.776,00.

La successiva tabella, costruita dalla Sezione, effettua un confronto tra quanto la Regione Puglia avrebbe pagato complessivamente nell'anno 2016 se i prestiti obbligazionari fossero rimasti quelli iniziali e quanto, invece, ha effettivamente versato alla luce dell'operazione di "buy-back" conclusa con determinazione dirigenziale n. 116/DIR/2015/74 dell'11 dicembre 2015.

¹¹ Cfr. relazione allegata alla deliberazione n. 134/PARI/2016 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

¹² Il rimborso di parte capitale effettuato ogni anno dalla Regione, in realtà non riduce effettivamente il prestito obbligazionario da rimborsare, ma viene versato su un conto (sinking fund) nella piena disponibilità dell'istituto di credito finanziatore sia in termini di scelte gestionali sugli investimenti da effettuare con tali somme, sia in termini di trattenimento degli eventuali utili realizzati su tali somme, salvo lasciare interamente a carico dell'ente pubblico le perdite che, invece, si venissero a concretizzare. In linea ipotetica, quindi, al termine del periodo di ammortamento, se la gestione del fondo risultasse negativa, tanto da azzerarne completamente il capitale accumulato nel sinking fund, la Regione Puglia dovrebbe pagare nuovamente (e quindi due volte) la stessa somma già ammortizzata da riversare agli obbligazionisti per estinguere definitivamente il prestito obbligazionario contratto.

Tabella 3.6 - Uscita finanziaria complessiva, afferente al solo esercizio 2016, del prestito obbligazionario, con annesso derivato, a seguito della prima ristrutturazione dell'operazione di "buy-back" del dicembre 2015

CONTO DI BILANCIO ESERCIZIO 2016	SCENARIO EX-ANTE 1^ RISTRUTTURAZIONE BUY-BACK (1)	SCENARIO EX-POST 1^ RISTRUTTURAZIONE BUY-BACK (2)
Flussi in entrata sullo swap (A)	3.323.400,00	229.200,00
Flussi in uscita sullo swap (B)	-16.683.591,23	-1.150.592,51
Flussi differenziali sullo swap (C=A+B)	-13.360.191,23	-921.392,51
Flussi in uscita sul sinking fund (D)	-44.210.526,32	-3.049.001,82
Valore nominale cumulato del sinking fund (E)	582.631.579,00	40.181.488,20
Flusso totale sul derivato (F=C+D)	-57.570.717,55	-3.970.394,33
Interessi passivi sui BOR (G=-A)	-3.323.400,00	-229.200,00
Esborso relativo al prestito obbligazionario con annesso derivato (H=F+G oppure H=B+D)	-60.894.117,55	-4.199.594,33
Esborso ipotetico in assenza del derivato (I=D+G)	-47.533.926,32	-3.278.201,82
Maggior esborso per effetto del derivato (J=H-I=C)	-13.360.191,23	-921.392,51
Rimborso rata mutuo acceso ai fini della ristrutturazione (K)		-18.397.292,08
Interessi pagati sul mutuo acceso ai fini della ristrutturazione (L)		
Totale rata sul mutuo acceso ai fini della ristrutturazione (M=K+L)		-18.397.292,08
Esborso complessivo dell'intera operazione (N=H+M)	-60.894.117,55	-22.596.886,41
Minor esborso dovuto alla operazione di buy-back (O=N2-N1)	38.297.231,14	

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dal D.L.R. n. 70/2017 e dalla nota n.2385 dell'11 maggio 2017 (Valori al centesimo di euro)

Dal confronto è possibile verificare che, effettivamente, l'Ente pubblico ha ottenuto un risparmio di spesa, nell'anno 2016, pari a oltre 38 milioni di euro.

Si rammenta che il prestito obbligazionario originario avrebbe avuto una vita residua di altri sette anni, mentre il mutuo acceso, come contropartita per la

ristrutturazione, ha durata trentennale con rate annue pari a circa 18,4 milioni di euro.

In realtà, come già esplicitato dalla Sezione nella relazione allegata alla deliberazione n. 134/PARI/2016, per finanziare la suddetta operazione di *buyback* attraverso l'utilizzo di somme non della Regione, sarebbe stato sufficiente accendere un mutuo pari a €. 395.030.560,01 (differenza tra la spesa complessiva, risultata pari a €. 805.893.473,86 e somma data dal valore ricavato dalla vendita del derivato, pari a €. 408.200.000,00, e i fondi disponibili impiegati dalla Regione, pari a €. 2.662.913,85).

Poiché il prestito acceso è risultato, invece, pari alla somma di €. 397.676.776,00, anziché €. 395.030.560,01, si era reputato opportuno, in sede di giudizio di parificazione dell'esercizio 2015, che la differenza pari a €. 2.646.215,99, avrebbe dovuto essere rimborsata anticipatamente al MEF, senza alcun onere aggiuntivo, in modo da riallineare la situazione contabile.

Inoltre, la Sezione aveva sottolineato anche che la somma residua, pari a 5 milioni di euro, derivante dalla ristrutturazione del prestito obbligazionario effettuata con D.G.R n. 217 del 7 febbraio 2012 e vincolata per l'eventuale chiusura dell'opzione digitale "top side" del contratto di interest rate swap collegato, non avrebbe potuto comunque utilizzarsi liberamente per il finanziamento di qualsiasi spesa, nonostante il venir meno dell'opzione digitale a seguito dell'operazione di *buyback*, al fine di evitare l'aggiramento del vincolo imposto dall'articolo 119 della Costituzione che vieta di finanziare spesa corrente con entrate da indebitamento.

Per tale ragione la Sezione suggeriva di utilizzare la suddetta cifra in base alla stessa regola contabile del realizzo in caso di mark to market positivo precisata al punto 3.23 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011 e precisamente per l'estinzione anticipata di altri derivati detenuti dall'Ente o, in alternativa, per estinguere prioritariamente i debiti relativi a mutui o buoni obbligazionari a copertura dei quali erano stati perfezionati derivati oggetto di estinzione anticipati ed eventualmente alla riduzione dell'indebitamento generale dell'ente.

La legge regionale 9 agosto 2016, n. 23 sull'assestamento e variazione di bilancio di previsione per l'esercizio 2016 e pluriennale 2016-2018, ha recepito entrambe le

osservazioni della Sezione ed all'art. 9 ha disposto che *l'importo di euro 2.646.215,99 risultante dalla definizione delle operazioni di riacquisto dei titoli obbligazionari regionali e di chiusura del connesso derivato ai sensi dell'articolo 45 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale) convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 è utilizzato per l'estinzione anticipata parziale non onerosa del mutuo di euro 397.676.776,00 contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze in data 11 dicembre 2015. Alle medesime finalità, a seguito della totale eliminazione della clausola di opzione digitale prevista nel contratto derivato di Amortising Interest Rate Swap con Sinking Fund sottoscritto dalla Regione Puglia, è destinato l'accantonamento di euro 5 milioni costituito ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge regionale 3 luglio 2012, n. 18 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012).*

L'analisi dei capitoli di bilancio¹³, ha confermato che effettivamente al capitolo 1121072, oltre il rimborso annuale, previsto per l'anno 2016, della quota capitale del mutuo acceso per l'operazione di *buyback* pari a €. 9.409.796,94, è stata pagata al MEF anche la somma di €. 7.646.215,99 per il rimborso anticipato del prestito.

Alla luce di quanto detto, il mutuo residuo nei confronti del MEF è pari alla somma di €. 380.620.763,07, con riduzione della rata complessiva (quota capitale ed interessi) annuale da pagare da €. 18.397.292,08 ad €. 18.034.990,68¹⁴.

¹³ Cfr. capitolo "L'analisi di alcuni capitoli di bilancio"

¹⁴ Cfr. nota n. 2385 dell'11 maggio 2015.

3.5 L'operazione di ristrutturazione definitiva del prestito obbligazionario regionale e la completa estinzione del contratto di finanza derivata

Questa Sezione, con pronuncia n. 196/PRSP/2016 del 13/12/2016, resa in sede di esame del bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018, aveva preso atto, che, con deliberazione di Giunta regionale n. 1599 del 14/10/2016, previo assenso del MEF, la Regione aveva aderito alla seconda fase di *buyback* dei titoli obbligazionari. Il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota pervenuta alla Sezione in data 16/01/2017 prot. n. 130, in ottemperanza al dettato dell'art. 62, comma 7, del D. L. n. 112/2008 convertito dalla L. n. 133/2008, ha trasmesso copia della documentazione relativa all'estinzione totale, avvenuta in data 16/12/2016, del contratto di swap di ammortamento con contestuale swap di tasso stipulato dalla Regione nel 2003 con nozionale iniziale di 870 milioni di euro e scadenza 2023 collegato ad un prestito obbligazionario di pari importo e scadenza.

All'esito della seconda fase di ristrutturazione del predetto debito il bond risulta interamente riacquistato ed il contratto derivato collegato è stato estinto.

La relazione inviata dal Servizio debito e rendicontazione della Regione Puglia, richiesta in fase istruttoria e fornita con nota n. 2385 dell'11 maggio 2017, chiarisce il dettaglio finanziario del secondo piano di riacquisto.

A fronte del valore nominale di 60 milioni di euro, il prestito obbligazionario residuo è stato riacquistato al prezzo di 59,33 milioni di euro con un risparmio di circa 670 mila euro.

Il riacquisto è stato finanziato per 33,5 milioni di euro con le risorse provenienti dal prezzo di chiusura positivo del contratto derivato collegato al prestito obbligazionario,¹⁵ e per 25,83 milioni di euro attraverso l'accensione di un nuovo

¹⁵ In realtà, come indicato nella tabella n. 3.7, il sinking fund già accumulato alla data di chiusura dell'operazione era pari a 40,18 milioni di euro e pertanto se si considerasse il debito già ammortizzato (come se si trattasse di un debito in forma classica), la Regione avrebbe subito una perdita pari a 6,68 milioni di euro ma, in considerazione del tipo del tipo di contabilizzazione del sinking fund e delle regole capestro della sua gestione che, in linea teorica, avrebbe potuto anche annullare completamente quando già raccolto finanziariamente dalla Regione, la somma di 33,5 milioni di euro può considerarsi interamente un ricavo.

mutuo trentennale nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui si vorrà chiarire la rata annuale di rimborso comprensiva d'interessi.

Le due successive tabelle riepilogano complessivamente i termini delle due operazioni di *buyback* sia in relazione ai prestiti obbligazionari ed ai relativi swap, sia in relazione ai nuovi prestiti accesi che ne hanno consentito la realizzazione economica.

Pertanto, allo stato attuale, come confermato dalla nota MEF prot. n. 130/2017, il *bond* della Regione Puglia ed il contratto derivato collegato risultano estinti.

Tabella 3.7 - Riepilogo informativo sulle operazione di "buy-back" effettuate nel corso degli esercizi 2015 e 2016

DESCRIZIONE	2015	2016
Percentuale di riacquisto del prestito obbligazionario originario di 870 milioni di euro	93,10%	100,00%
Valore nominale del prestito riacquistato	810.000.000,00	60.000.000,00
Prezzo di riacquisto	0,99	0,99
Uscita finanziaria al netto delle spese legali e di consulenza	803.230.560,01	59.329.186,67
Uscita finanziaria al lordo delle spese legali e di consulenza	805.893.473,86	59.470.135,90
Prezzo di realizzo dello strumento di finanza derivata connesso	408.200.000,00	33.500.000,00
Utilizzo fondi propri della Regione per finanziare parte dell'intera operazione	2.662.913,85	140.949,23
Importo originario del mutuo acceso per finanziare il resto dell'intera operazione	397.676.776,00	25.829.186,67
Durata del mutuo suddetto	30 anni	30 anni
Tasso del mutuo	2,26% fisso	2,2% fisso
Importo annuale della rata originaria ¹⁶	18.397.292,08	1.185.227,39

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dal D.L.R. n. 70/2017 e dalla nota n. 2385 dell'11 maggio 2017
(Valori al centesimo di euro)

¹⁶ L'importo della rata annuale di €. 1.185.227,39 è stato fornito con nota n. 3095 del 29 giugno 2017.

Tabella 3.8 - Riepilogo prestito complessivo acceso nei confronti del MEF per le due operazioni di "buy-back"

RIEPILOGO ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2016	MUTUO CONTRATTO PER LA 1^ OPERAZIONE DI BUY-BACK ESERCIZIO 2015	MUTUO CONTRATTO PER LA 2^ OPERAZIONE DI BUY-BACK ESERCIZIO 2016	TOTALI
	€. 397.676.776,00	€. 25.829.186,67	€. 423.505.962,67
Quota capitale restituita nell'esercizio 2016 come da piano di ammortamento	9.409.796,94	0,00	9.409.796,94
Quota capitale restituita anticipatamente nel corso dell'esercizio 2016	7.646.215,99	0,00	7.646.215,99
Totale capitale già ammortizzato	17.056.012,93	0,00	17.056.012,93
Totale capitale ancora da ammortizzare	380.620.763,07	25.829.186,67	406.449.949,74

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dal D.L.R. n. 70/2017 e dalla nota n.2385 dell'11 maggio 2017
(Valori al centesimo di euro)

4. I RISULTATI FINANZIARI DELL'ESERCIZIO

2016

4.1 Il fondo pluriennale vincolato dell'esercizio 2016

Uno degli elementi più caratterizzanti della riforma sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi posta in essere dal D. Lgs. n. 118/2011 è rappresentato dal fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti definito fondo pluriennale vincolato (FPV).

Tale strumento può considerarsi il "veicolo" necessario alla piena applicazione del principio della competenza finanziaria "potenziata" negli enti pubblici suddetti, i cui bilanci abbracciano un arco temporale programmatico almeno triennale, nei casi in cui un'entrata vincolata finanzia una spesa quando le obbligazioni giuridiche attive e passive sorgono nello stesso esercizio finanziario ma l'obbligazione giuridica attiva è subito esigibile mentre quella passiva sarà esigibile negli esercizi successivi¹⁷.

Il principio della competenza finanziaria potenziata prevede, infatti, che il "fondo pluriennale vincolato" sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste.

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

¹⁷ Il D. Lgs. n. 118/2011 ha comunque stabilito che in determinati casi si possa prescindere dalla natura vincolata dell'entrata per costituire il FPV (riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui; spese per il trattamento accessorio; spese per incarichi a legali esterni).

Il medesimo principio contabile sulla contabilità finanziaria specifica che il fondo pluriennale vincolato riguarda prevalentemente le spese in conto capitale ma può essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, ad esempio quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa.

La contabilizzazione del fondo pluriennale vincolato avviene in modo differente a seconda che venga imputate nella parte entrata oppure nella parte spesa del bilancio. L'art. 3, comma 5, del D. Lgs. n. 118/2011 prescrive che il fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti (FPV) è costituito:

a) in entrata, da due voci riguardanti la parte corrente e il conto capitale del fondo, per un importo corrispondente alla sommatoria degli impegni assunti negli esercizi precedenti ed imputati sia all'esercizio considerato sia agli esercizi successivi, finanziati da risorse accertate negli esercizi precedenti, determinato secondo le modalità indicate nel principio applicato della programmazione, di cui all'allegato 4/1;

b) nella spesa, da una voce denominata «fondo pluriennale vincolato», per ciascuna unità di voto riguardante spese a carattere pluriennale e distintamente per ciascun titolo di spesa. Il fondo è determinato per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nel corso del primo anno considerato nel bilancio, con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato.

La copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese impegnate negli esercizi precedenti è costituita dal fondo pluriennale iscritto in entrata, mentre la copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese che si prevede di impegnare nell'esercizio di riferimento con imputazione agli esercizi successivi, è costituita dalle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento.

Nel corso dell'esercizio, sulla base dei risultati del rendiconto, è determinato l'importo definitivo degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e degli impegni assunti negli esercizi precedenti di cui il fondo pluriennale vincolato costituisce la copertura.

L'ammontare complessivo del fondo iscritto in entrata, distinto in parte corrente e in c/capitale, è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente, nell'ambito dei programmi di bilancio cui si riferiscono le spese dell'esercizio precedente.

Sugli stanziamenti di spesa intestati ai singoli fondi pluriennali vincolati non è possibile assumere impegni ed effettuare pagamenti.

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

Per tali ragioni è fondamentale considerare nel risultato della gestione di ciascun esercizio anche l'evoluzione del fondo pluriennale vincolato in quanto, se da un lato quello iscritto in entrata, che assolutamente non potrà mai differire da quello iscritto in uscita nell'esercizio precedente, serve a garantire parte della copertura finanziaria degli impegni assunti nella competenza dell'esercizio stesso, quello iscritto in uscita non solo considera gli impegni già assunti negli esercizi successivi e finanziati nell'esercizio precedente, ma anche gli impegni assunti negli esercizi successivi e finanziati nell'esercizio in corso.

Anche la Consulta, con sentenza n. 6/2017 depositata in data 11 gennaio 2017, ha precisato che dall'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata deriva la necessità di istituire il fondo pluriennale vincolato, il quale serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego. Detto fondo è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Il disegno di legge n. 70 del 19 maggio 2017 relativo al rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2016, sebbene fornisca l'allegato del fondo pluriennale vincolato come indicato dall'art. 11, comma 4, lettera b), del D. Lgs. n. 118/2011, non dà evidenza del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata ma solo di quello (art. 10 del DDL) risultante in uscita non consentendo alcuna valutazione

sull'evoluzione dello stesso se non attraverso l'analisi del suddetto allegato del comma 4 di non immediata e sintetica lettura.

Tale carenza informativa ha reso evidente l'errore di trasposizione del fondo pluriennale vincolato in entrata nell'esercizio 2016, ribaltando non correttamente quello in uscita dell'esercizio 2015, soltanto venti giorni dopo l'approvazione in Giunta del disegno di legge sul rendiconto.

Infatti, solo in data 7 giugno 2017, con un ulteriore disegno di legge (DDL n. 90), la Giunta regionale ha preso atto che nel DDL n. 70 *“per mero errore del sistema informatico, i Fondi Pluriennali Vincolati – parte entrata – dell'esercizio 2016, riportavano la sommatoria degli stanziamenti dei Fondi Pluriennali Vincolati – parte spesa – dell'esercizio 2015 e di quelli già esistenti in parte entrata nell'esercizio 2016”* e di conseguenza ha dovuto modificare ben 12 allegati al precedente disegno di legge. Le ripercussioni dell'errore non sono solamente di tipo formale in quanto anche i dati certificati al Ministero dell'Economia e delle Finanze, in relazione al raggiungimento dei saldi di finanza pubblica dell'esercizio 2016, trasmessi in data 29 marzo 2017 ed inviati in Sezione in data 11 maggio 2017, devono essere riconsiderati e ritrasmessi¹⁸. Lo schema successivo, infine, riassume l'evoluzione che il fondo pluriennale vincolato, esplicitato per missioni e programmi, ha avuto nel corso dell'esercizio 2016, ed indica soltanto i totali estrapolati dall'allegato al rendiconto previsto dal comma 4.

Dal prospetto si evince come il fondo pluriennale vincolato aumenti nell'esercizio 2016 soprattutto per effetto di un suo rifinanziamento in corso d'anno per via di entrate accertate dell'esercizio 2016 che sono state utilizzate per impegnare spese relative ad obbligazioni giuridiche già sorte ma esigibili negli esercizi 2017 e successivi.

La Sezione rammenta che è necessario che la costruzione del fondo pluriennale vincolato avvenga solamente nel caso di entrate già accertate che finanzino esclusivamente impegni già assunti, sebbene riferiti ad esercizi successivi, evitando che, nello stesso, possano confluire anche somme che, in assenza di obbligazioni giuridiche passive perfezionate, devono invece essere vincolate nel risultato di

¹⁸ Cfr. paragrafo “La certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio”.

amministrazione e che, se non correttamente contabilizzate, potrebbero determinare forme elusive delle regole attinenti al rispetto dei nuovi saldi di finanza pubblica. Pertanto, data l'importanza che assume il fondo pluriennale vincolato nella nuova contabilità armonizzata, la Sezione reputa opportuno che sia indicato direttamente negli articoli del DDL di approvazione del rendiconto, anche il fondo pluriennale vincolato di parte entrata.

Con nota del 29 giugno 2017, l'Ente concorda con il suddetto orientamento della Sezione e, successivamente, con DDL n. 122/2017 è stato introdotto il nuovo articolo 10 che individua gli importi del fondo pluriennale vincolato sia in entrata che in uscita.

Tabella 4.1 - Evoluzione del fondo pluriennale vincolato nell'esercizio 2016 ⁽¹⁾

Miss. e prog.	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2015	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2016 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Riaccert. degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2016 (cd. economie di impegno)	Riaccert. degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2016 (cd. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi al 2016	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2015 rinviata all'esercizio 2017 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2016 con imputazione all'esercizio 2017 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2016 con imputazione all'esercizio 2018 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2016 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2016
	(A)	(B)	(X)	(Y)	(C=A-B-X-Y)	(D)	(E)	(F)	(G=C+D+E+F)
TOTALE	405.520.679,75	297.072.128,19	31.409.120,47	0,00	77.039.431,09	398.781.705,24	13.305.034,11	2.241.654,04	491.367.824,48
<i>di cui FPV parte corrente</i>	182.732.887,87								130.110.903,84
<i>di cui FPV parte capitale</i>	222.787.791,88								361.256.920,64

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati allegati ai DDL n. 70/2017 e n. 90/2017
(Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Poiché il modello ministeriale è costruito solo evidenziando missioni e programmi, tranne le colonne (A) e (G) per i cui valori è possibile effettuare un riscontro attraverso altri documenti, non è possibile suddividere il fondo pluriennale vincolato per parte corrente e parte capitale.

4.2 Il risultato della gestione di competenza

I dati rilevati dagli articoli 2 e 3 del disegno di legge di approvazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2016, evidenziano che il totale delle entrate accertate per la gestione di competenza 2016 ammonta a €. 12.730.565.774,83 di cui €. 9.154.080.822,08 riscossi e versati e €. 3.576.484.952,75 da riscuotere nei successivi esercizi come residui attivi di competenza 2016, mentre il totale delle spese impegnate ammonta a €. 12.541.671.217,82, di cui €. 8.997.046.331,95 pagati ed €. 3.544.624.885,87 ancora da pagare e pertanto confluiti nel monte residui passivi determinato a fine esercizio 2016.

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2016, è indicato anche quest'anno all'art. 9, ed ammonta all'importo complessivo di €. 1.697.505.803,54 in aumento rispetto a quello esistente ad inizio esercizio e pari alla somma di €. 1.322.780.386,60.

Considerando i dati degli accertamenti ed impegni di competenza, l'esercizio 2016 si è chiuso con un risultato di gestione "puro" positivo per la somma di €. 188.894.557,01.

In realtà, per quanto detto nel paragrafo precedente, tale risultato non assume più il valore informativo che aveva prima dell'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile, in quanto per effetto del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, nella competenza di ogni esercizio occorre considerare anche i valori dei fondi pluriennali vincolati in quanto gli impegni di competenza possono essere finanziati anche da entrate accertate in esercizi precedenti; mentre entrate di competenza possono finanziare anche impegni relativi alla competenza dei futuri esercizi ma già assunti nello stesso esercizio.

Per tali ragioni è stata creata, dalla Sezione, la tabella successiva allo scopo di determinare il risultato di gestione di competenza "armonizzato" ed evidenziare quanto effettivamente gestito in termini di competenza durante il solo esercizio 2016.

Com'è possibile osservare, il risultato di gestione si riduce rispetto a quello determinato considerando i soli accertamenti ed impegni di competenza, in quanto sono stati assunti più impegni di quelli imputati al solo esercizio 2016 che devono comunque essere considerati in quanto somme non più nella disponibilità dell'Ente perché già spesi, sebbene con esigibilità differita ai futuri esercizi.

Tale somma, tra l'altro, non può considerarsi pienamente disponibile, atteso che è costituita, per circa 98,5 milioni di euro¹⁹, da fondi posti in essere nell'esercizio 2016 destinati a confluire nel risultato di amministrazione di fine esercizio così come indicato nel prospetto di previsione sulla competenza definitiva 2016 relativo all'ultimo monitoraggio delle risultanze per il pareggio di bilancio per l'anno 2016 inviato al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tabella 4.2 - Risultato della gestione di competenza "armonizzato" dell'esercizio 2016

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	Entrate riscosse in conto competenza 2016	9.154.080.822,08
(2)	Residui attivi di competenza 2016	3.576.484.952,75
(3=1+2)	Entrate accertate di competenza 2016	12.730.565.774,83
(4)	Uscite pagate in conto competenza 2016	8.997.046.331,95
(5)	Residui passivi di competenza 2016	3.544.624.885,87
(6=4+5)	Uscite impegnate di competenza 2016	12.541.671.217,82
(7=3-6)	Risultato della gestione di competenza 2016 "puro"	188.894.557,01
(8)	FPV nell'esercizio 2016 di parte entrata	405.520.679,75
(9)	FPV nell'esercizio 2016 di parte spesa	491.367.824,48
(10=7+8-9)	Risultato della gestione di competenza 2016 "armonizzato"	103.047.412,28

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del D.L.R. n. 70/2017 e n. 90/2017
(Valori al centesimo di euro)

Le due successive tabelle, invece, riproducono il quadro complessivo della gestione effettuata nell'esercizio 2016 considerando sia l'aspetto della competenza che quello di cassa e considerando non solo le risorse e le spese dell'anno ma anche quelle rivenienti dal passato attraverso il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente.

¹⁹ In attesa dei chiarimenti già richiesti nel capitolo relativo al pareggio di bilancio.

Come sarà approfondito nelle pagine successive²⁰ è opportuno ricordare che la Regione Puglia ha dovuto utilizzare le norme del c.d. “salva regioni”, poi confluite nella legge di stabilità 2016, che ha imposto a tutte le Regioni che avessero fatto uso di anticipazioni di liquidità contratte ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.L. n. 35/2013, senza neutralizzarne gli effetti contabili, di porvi immediato rimedio in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015 e di procedere, pertanto, ad una agevolata, quanto complicata, procedura di rientro dall'eventuale disavanzo formatosi.

Tabella 4.3 - Quadro generale riassuntivo della gestione di competenza e di cassa delle entrate 2016

ENTRATE	RISULTANZE REGIONE PUGLIA		RICALCOLO SEZIONE	
	ACCERTAMENTI	INCASSI	ACCERTAMENTI	INCASSI
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio		1.322.780.386,60		1.322.780.386,60
Utilizzo avanzo di amministrazione	638.029.260,09		578.664.115,99	
<i>di cui Utilizzo Fondi anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i>	506.337.113,01		506.337.113,01	
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	182.732.887,87		182.732.887,87	
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	222.787.791,88		222.787.791,88	
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	6.331.753.249,07	5.813.452.438,39	6.331.753.249,07	5.813.452.438,39
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.008.921.029,57	2.446.446.039,07	3.008.921.029,57	2.446.446.039,07
Titolo 3 - Entrate extratributarie	134.585.388,87	87.184.466,98	134.585.388,87	87.184.466,98
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.175.514.217,92	284.847.334,28	1.175.514.217,92	284.847.334,28
Titolo 5 - Entrate da riduzione attività finanziarie	221.084.600,95	532.090.430,06	221.084.600,95	532.090.430,06
Totale entrate finali	10.871.858.486,38	9.164.020.708,78	10.871.858.486,38	9.164.020.708,78
Titolo 6 - Accensione prestiti	37.786.875,01	47.960.463,22	37.786.875,01	47.960.463,22
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	1.820.920.413,44	1.624.549.458,59	1.820.920.413,44	1.624.549.458,59
Totale entrate dell'esercizio	12.730.565.774,83	10.836.530.630,59	12.730.565.774,83	10.836.530.630,59
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	13.774.115.714,67	12.159.311.017,19	13.714.750.570,57	12.159.311.017,19
DISAVANZO DELL'ESERCIZIO	0,00		0,00	
TOTALE A PAREGGIO	13.774.115.714,67	12.159.311.017,19	13.714.750.570,57	12.159.311.017,19

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati dell'allegato 04 al D.L.G.R. n. 90/2017, come previsto dall'all'allegato n. 10 al D. Lgs. n. 118/2011 (Valori al centesimo di euro)

²⁰ Cfr. paragrafo: “Il risultato di amministrazione ed il fondo anticipazioni di liquidità”.

Tabella 4.4 - Quadro generale riassuntivo della gestione di competenza e di cassa delle spese 2016

SPESE	RISULTANZE REGIONE PUGLIA		RICALCOLO SEZIONE	
	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
Disavanzo di amministrazione	0,00		15.469.134,20	
Titolo 1 - Spese correnti	8.788.319.939,06	8.279.663.802,54	8.788.319.939,06	8.279.663.802,54
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	130.110.903,84		130.110.903,84	
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.497.860.143,73	865.351.404,86	1.497.860.143,73	865.351.404,86
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	361.256.920,64		361.256.920,64	
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	192.884.701,03	192.084.701,03	192.884.701,03	192.084.701,03
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	0,00		0,00	
Totale spese finali	10.970.432.608,30	9.337.099.908,43	10.970.432.608,30	9.337.099.908,43
Titolo 4 - Rimborso prestiti	241.686.020,56	241.686.020,56	732.553.999,37	241.686.020,56
<i>di cui Fondi anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i>	15.810.450,75		490.867.978,81	
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Spese per conto di terzi e partite di giro	1.820.920.413,44	883.019.284,66	1.820.920.413,44	883.019.284,66
Totale spese dell'esercizio	13.033.039.042,30	10.461.805.213,65	13.523.907.021,11	10.461.805.213,65
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	13.033.039.042,30	10.461.805.213,65	13.539.376.155,31	10.461.805.213,65
AVANZO DI COMPETENZA/FONDO DI CASSA	741.076.672,37	1.697.505.803,54	175.374.415,26	1.697.505.803,54
TOTALE A PAREGGIO	13.774.115.714,67	12.159.311.017,19	13.714.750.570,57	12.159.311.017,19

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati dell'allegato 04 al D.L.G.R. n. 90/2017, come previsto dall'all'allegato n. 10 al D. Lgs. n. 118/2011 (Valori al centesimo di euro)

Nel caso di specie il disavanzo, relativo alle anticipazioni di liquidità contratte, determinato dalla Regione Puglia e certificato dalla deliberazione n. 134/PARI/2016 della Sezione regionale di controllo per la Puglia, ammonta complessivamente a €. 506.337.113,01 che, ai sensi dell'art. 1, comma 700, della L. n. 208/2015, deve essere ripianato già a partire dall'esercizio 2016.

La quota di rientro calcolata per l'esercizio 2016, è ammontata in €. 15.469.134,20.

Inoltre, sempre nello stesso esercizio, l'intera somma di €. 506.337.113,01 avrebbe dovuto trovare allocazione in entrata, sotto la voce "Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità", e la differenza tra €. 506.337.113,01 ed €. 15.469.134,20, pari a €. 490.867.978,81, contabilizzata in uscita, sotto la voce "Fondi anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)"²¹ al fine di riportare nell'esercizio successivo, in entrata tale quota di rientro residua ed in uscita la stessa somma al netto dal rientro effettivamente realizzato nel corso dell'esercizio 2017 e così via fino al completo rientro da tale forma di disavanzo.

Chiaramente le suddette somme, appartenendo alla categoria "fondi", non vanno né accertate e né impegnate ma, a livello informativo (come per i fondi pluriennali vincolati, l'avanzo ed il disavanzo) vanno comunque considerate anche in conto consuntivo, oltre che in bilancio preventivo, al fine di valutare effettivamente se la gestione dell'esercizio abbia consentito di accertare maggiori entrate, rispetto alle somme impegnate in uscita, almeno pari al recupero del disavanzo che sarebbe dovuto avvenire nell'esercizio stesso²².

Dai dati inoltrati dall'Ente in fase istruttoria, l'importo dell'avanzo vincolato applicato nel corso dell'esercizio 2016 è ammontato ad €. 72.327.002,98.

Come è possibile verificare dalle due precedenti tabelle, la Regione Puglia, in relazione alle entrate ed uscite di competenza, ha utilizzato un diverso metodo contabile di ripiano del disavanzo da fondo anticipazioni di liquidità (fondo FAL) rispetto a quello sopra descritto.

Innanzitutto, nella parte uscite, non ha valorizzato la voce disavanzo di amministrazione; inoltre per la neutralizzazione del fondo in entrata, pari a €. 506.337.113,01, ha costituito due fondi in uscita, anziché uno²³ (tra l'altro al titolo 1 della spesa e non al titolo 4 tra i rimborsi prestati²⁴), rispettivamente pari a €. 490.867.978,81 e a €. 15.469.134,20 che, non essendo poi impegnati, sono confluiti

²¹ Il D.M. 4 agosto 2016, ha aggiornato il piano dei conti e gli schemi contabili di bilancio, aggiungendo la voce suddetta al titolo 4 della spesa attraverso l'inserimento di un nuovo macroaggregato: il numero 5.

²² La somma di rientro dell'esercizio 2016, pari a €. 15.469.134,20, è pari alla rata di rimborso (quota capitale) dell'anticipazione di liquidità effettuata nell'esercizio precedente (art. 1, comma 700, L. 28/12/2015, n. 208).

²³ Cfr. Deliberazione n. 196/PRSP/2016 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

²⁴ Cfr. capitolo: "Il pareggio di bilancio".

in economia andando a sommarsi interamente all'avanzo applicato e quindi non dando evidenza alcuna dell'effetto di neutralizzazione del fondo in entrata.

Tra l'altro la somma dell'avanzo applicato, al netto della quota FAL, è stata indicata in €. 131.692.147,08, comunque maggiore di circa 60 milioni di euro rispetto alle somme vincolate, eventualmente da utilizzarsi.

Infine, nel FAL in uscita, è stata indicata la quota della rata rimborsata nell'esercizio 2016 dell'anticipazione di liquidità assunta, pari a €. 15.810.450,75, anziché l'importo del fondo FAL in entrata (€. 506.337.113,01) diminuito del disavanzo di amministrazione, sempre da FAL, recuperata nel corso dell'esercizio 2016 (€. 15.469.134,20), per l'importo pari a €. 490.867.978,81.

Va ricordato che la voce contabile di cui trattasi ha natura di "fondo" e pertanto non può mai contenere al suo interno né impegni di spesa, né tantomeno pagamenti, come, invece, nel caso delle rate di rimborso dell'anticipazione è necessario fare.

Lo stesso prospetto ministeriale, di cui all'allegato 10 del D. Lgs. 118/2011, indica chiaramente non valorizzabile la corrispondente voce in uscita "*di cui Fondi anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)*" tra i pagamenti²⁵ facendo supporre che la stessa non possa valorizzarsi con le rate suddette.

Non a caso anche la Regione Puglia ha utilizzando appropriatamente i capitoli n. 1121060, n. 1122072, e n. 1122076, iscritti al titolo 4 della spesa, macroaggregato 3 (rimborso mutui ed altri finanziamenti a medio e lungo termine), per il pagamento delle rate 2016 dell'anticipazione, salvo poi inserire l'importo suddetto sia nel prospetto del quadro riassuntivo, sia nella tabella del paragrafo successivo sugli equilibri di bilancio, al titolo 4 della spesa nel macroaggregato 5.

In sintesi, la contabilizzazione così come effettuata dall'Ente ha consentito di realizzare un avanzo di competenza, comprensivo delle quote applicate dell'avanzo dell'esercizio precedente, pari a €. 741.076.672,37 e non pari a €. 175.374.415,26 come ricalcolato dalla Sezione, risultato, quest'ultimo, coerente con il dato della gestione di competenza 2016 "armonizzato", indicato nella precedente tabella n.

²⁵ Anche la nuova codifica SIOPE introdotta con il DM 9 giugno 2016, non contempla codici di pagamento al macroaggregato 5 del titolo 4 della spesa ad ulteriore prova del fatto che le rate di rimborso dell'anticipazione di liquidità non possano essere inserite in tale voce.

4.2 (€ 103.047.412,28) che è stato calcolato, ovviamente, al netto delle quote di avanzo vincolato applicato (€ 72.327.002,98).

L'Ente, a conclusione della fase istruttoria, ha sottolineato che la differente classificazione prospettata dalla Sezione comunque non compromette il rispetto dell'equilibrio finale.

4.3 Gli equilibri di bilancio

Gli equilibri di bilancio degli enti territoriali, alla luce della riforma sull'armonizzazione contabile, sono disciplinati dall'art. 40 del D. Lgs. n. 118/2011 il quale prevede che per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo.

Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie, alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità.

A fine capitolo verrà trattata la gestione di cassa mentre nel presente paragrafo sarà analizzato l'equilibrio di competenza.

Per le ragioni descritte nel paragrafo precedente, la Sezione ha dovuto rivedere anche il calcolo degli equilibri di bilancio e la successiva tabella pone a raffronto le risultanze originali della Regione con quelle ridefinite dalla Sezione.

Gli importi che la Sezione ha rideterminato in merito all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, sia per il finanziamento della spesa corrente che per quello della spesa d'investimento, provengono dall'allegato "Applicazione avanzo" fornito in data 23 maggio 2017 con nota n. 2563 insieme al disegno di legge n. 70/2017.

Ovviamente gli importi differiscono e gli equilibri finali sono coerenti con i saldi descritti nel paragrafo precedente.

Tabella 4.5 - Equilibri di bilancio a consuntivo dell'esercizio 2016

EQUILIBRI DI BILANCIO		ACCERTAMENTI E IMPEGNI DELL'ESERCIZIO	
		AD AVVISO DELLA REGIONE	AD AVVISO DELLA SEZIONE
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso prestiti	(+)	608.099.683,70	564.868.334,22
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente ⁽¹⁾	(-)	0,00	15.469.134,20
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	182.732.887,87	182.732.887,87
Entrate titoli 1-2-3	(+)	9.475.259.667,51	9.475.259.667,51
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche ⁽²⁾	(+)	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	747.657.037,56	747.657.037,56
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti ⁽³⁾	(+)	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	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
Spese correnti	(-)	8.788.319.939,06	8.788.319.939,06
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	130.110.903,84	130.110.903,84
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	174.864.784,66	174.864.784,66
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) ⁽⁵⁾	(-)	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	241.686.020,56	732.553.999,37
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		15.810.450,75	490.867.978,81
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		67.646.215,99	67.646.215,99
A) Equilibrio di parte corrente		1.678.767.628,52	1.129.199.166,03
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	29.929.576,39	13.795.781,77
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	222.787.791,88	222.787.791,88
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	1.175.514.217,92	1.175.514.217,92
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	37.786.875,01	37.786.875,01
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche ⁽²⁾	(-)	0,00	0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti ⁽³⁾	(-)	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
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	747.657.037,56	747.657.037,56
Spese in conto capitale	(-)	1.497.860.143,73	1.497.860.143,73

Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	361.256.920,64	361.256.920,64
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	174.864.784,66	174.864.784,66
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	800.000,00	800.000,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) ⁽⁵⁾	(+)	28.999.899,92	28.999.899,92
B) Equilibrio di parte capitale		-937.690.956,15	-953.824.750,77

Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie ⁽⁶⁾	(+)	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	221.084.600,95	221.084.600,95
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	192.884.701,03	192.884.701,03
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	800.000,00	800.000,00
C) Variazioni attività finanziaria		28.999.899,92	28.999.899,92

EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		741.076.672,37	175.374.415,26
----------------------------------	--	-----------------------	-----------------------

A) Equilibrio di parte corrente		1.678.767.628,52	1.129.199.166,03
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti	(-)	608.099.683,70	564.868.334,22
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	381.352.216,71	381.352.216,71
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(-)	107.966.859,33	107.966.859,33
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	764.173.096,92	764.173.096,92
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	7.470.670.763,50	7.470.670.763,50
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione ⁽⁷⁾	(+)	662.703.293,61	662.703.293,61
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(+)	88.381.959,56	88.381.959,56
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	7.384.293.827,82	7.384.293.827,82
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali		481.884.089,35	-24.453.023,66

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati allegati al D.L.G.R. n. 70/2017 e al D.L.G.R. n. 90/2017
(Valori al centesimo di euro)

In ogni caso è possibile osservare che l'equilibrio complessivo viene raggiunto attraverso un saldo positivo di parte corrente che compensa più che proporzionalmente il saldo negativo di parte capitale ma a differenza di quanto esposto dalla Regione, con il ricalcolo effettuato non potranno esserci entrate correnti destinate ad investimenti negli esercizi successivi atteso il saldo negativo raggiunto a tal fine.

4.4 Il risultato della gestione dei residui

Come ogni anno, prima dell'approvazione del rendiconto, occorre provvedere al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificandone le ragioni del loro mantenimento.

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

La gestione dei residui deve rimanere separata da quella di competenza e pertanto i residui attivi e passivi di ciascun esercizio sono trasferiti ai corrispondenti capitoli dell'esercizio successivo, separatamente dagli stanziamenti di competenza dello stesso. Tutte le somme iscritte tra le entrate di competenza del bilancio e non accertate entro il termine dell'esercizio costituiscono minori accertamenti rispetto alle previsioni ed a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione. Tutte le somme, invece, iscritte negli stanziamenti di competenza del bilancio e non impegnate entro il termine dell'esercizio costituiscono economia di spesa e a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione, escluse le somme iscritte negli stanziamenti relativi ai fondi pluriennali vincolati in corrispondenza di impegni imputati agli esercizi successivi.

Per quanto concerne l'attività riaccertativa ordinaria dei residui eseguita dalla Regione Puglia per l'esercizio 2016, con deliberazione di Giunta regionale n. 638 del 2 maggio 2017, le due successive tabelle ne espongono i risultati finali evidenziando la composizione dei residui attivi e passivi finali dell'esercizio 2016. La tabella sui residui attivi, mostra che solo un terzo dei residui esistenti ad inizio esercizio, e per i quali sono stati confermati i requisiti per mantenerli in bilancio, sono stati riscossi nel corso dell'esercizio 2016 e nell'ambito dei residui attivi complessivi esistenti a fine dello stesso esercizio, più del 55% sono rappresentati da residui di nuova formazione e cioè generati nel corso dell'anno 2016.

Migliora, invece, la percentuale smaltita dei residui passivi non generati dalla competenza 2016, atteso che sono stati pagati il 41% dei residui passivi iniziali non eliminati, anche se nel computo complessivo dei residui passivi mantenuti in bilancio a fine esercizio 2016, ben il 63% sono di nuova formazione.

Tabella 4.6 - Composizione dei residui attivi a fine esercizio 2016

	(A) RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2016	(B) RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2016 E RISCOSSI DURANTE L'ESERCIZIO 2016	(C) RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2016 ED ELIMINATI	(D) MAGGIORI RESIDUI RIACCERTATI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2016	(E=A-B-C+D) RESIDUI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI ANCORA ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2016	(F) RESIDUI GENERATI NELL'ESERCIZIO 2016	(G=E+F) RESIDUI COMPLESSIVI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2016
TITOLI DI BILANCIO IN ENTRATA							
<u>Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</u>	313.022.458,25	141.763.175,63	629.163,66	0,00	170.630.118,96	660.063.986,31	830.694.105,27
<u>Titolo 2 - Trasferimenti correnti</u>	2.971.495.283,14	1.081.431.217,62	3.826.489,72	0,00	1.886.237.575,80	1.643.906.208,12	3.530.143.783,92
<u>Titolo 3 - Entrate extratributarie</u>	20.807.327,56	5.181.086,96	914.759,18	0,00	14.711.481,42	52.582.008,85	67.293.490,27
<u>Titolo 4 - Entrate in conto capitale</u>	563.736.287,35	86.695.029,17	44.745.513,72	0,00	432.295.744,46	977.361.912,81	1.409.657.657,27
<u>Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie</u>	561.858.298,85	350.000.000,00	0,00	0,00	211.858.298,85	38.994.170,89	250.852.469,74
<u>Titolo 6 - Accensione prestiti</u>	25.023.999,83	10.173.588,21	14.850.411,62	0,00	0,00	0,00	0,00
<u>Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere</u>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<u>Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro</u>	164.245.426,60	7.205.710,92	70.611,36	0,00	156.969.104,32	203.576.665,77	360.545.770,09
TOTALE COMPLESSIVO TITOLI DI ENTRATA	4.620.189.081,58	1.682.449.808,51	65.036.949,26	0,00	2.872.702.323,81	3.576.484.952,75	6.449.187.276,56

Fonte: Tabella della Sezione costruita con i dati forniti dall'Ente con nota n. 2803 dell'8 giugno 2017
(Valori al centesimo di euro)

Tabella 4.7 - Composizione dei residui passivi a fine esercizio 2016

TITOLI DI BILANCIO IN USCITA	(A) RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2016	(B) RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2016 E PAGATI DURANTE L'ESERCIZIO 2016	(C) RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2016 ED ELIMINATI	(D=A-B-C) RESIDUI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI ANCORA ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2016	(E) RESIDUI GENERATI NELLE ESERCIZIO 2016	(F=D+E) RESIDUI COMPLESSIVI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2016
Titolo 1 - Spese correnti	1.087.517.113,94	591.014.380,23	30.654.771,77	465.847.961,94	1.099.670.516,75	1.565.518.478,69
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.134.790.276,34	313.984.541,86	98.659.439,03	722.146.295,45	946.493.280,73	1.668.639.576,18
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	32.486.254,00	0,00	0,00	32.486.254,00	800.000,00	33.286.254,00
Titolo 4 - Rimborso Prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	1.426.400.426,02	559.759.959,61	6.029,36	866.634.437,05	1.497.661.088,39	2.364.295.525,44
TOTALE COMPLESSIVO TITOLI DI SPESA	3.681.194.070,30	1.464.758.881,70	129.320.240,16	2.087.114.948,44	3.544.624.885,87	5.631.739.834,31

Fonte: Tabella della Sezione costruita con i dati forniti dall'Ente con nota n. 2803 dell'8 giugno 2017
(Valori al centesimo di euro)

4.5 Il risultato di amministrazione ed il fondo anticipazioni di liquidità

Il risultato di amministrazione 2016, come indicato nei due successivi prospetti, risulta pari a €. 2.023.585.421,31.

Tabella 4.8 - Risultato di amministrazione dell'esercizio 2016

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	Risultato di amministrazione iniziale 2016	1.856.254.718,13
(2)	Risultato di amministrazione iniziale 2016 riaccertato	1.920.538.009,03
(3)	Risultato della gestione di competenza "armonizzato" 2016	103.047.412,28
(4=2+3)	Risultato di amministrazione finale 2016	2.023.585.421,31

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del D.L.R. n. 70/2017
(Valori al centesimo di euro)

Tabella 4.9 - Determinazione del risultato di amministrazione finale dell'esercizio 2016

DESCRIZIONE VOCI		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO				1.322.780.386,60
RISCOSSIONI	(+)	1.682.449.808,51	9.154.080.822,08	10.836.530.630,59
PAGAMENTI	(-)	1.464.758.881,70	8.997.046.331,95	10.461.805.213,65
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.697.505.803,54
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.697.505.803,54
RESIDUI ATTIVI	(+)	2.872.702.323,81	3.576.484.952,75	6.449.187.276,56
<i>Di cui derivanti da accertamenti di tributi sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	2.087.114.948,44	3.544.624.885,87	5.631.739.834,31
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			130.110.903,84
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			361.256.920,64
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2015 (A)	(=)			2.023.585.421,31

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2016 secondo lo schema dell'allegato n. 10 al D.Lgs. n. 118/2011
(Valori al centesimo di euro)

All'esito della scomposizione in quote vincolate, accantonate e destinate presenta l'importo negativo di €. 410.343.353,88.

La tabella successiva è stata predisposta dalla Sezione utilizzando i dati forniti dalla Regione e seguendo lo schema ministeriale dell'allegato n. 10 al D. lgs. n. 118/2011.

Tabella 4.10 - Composizione del risultato di amministrazione finale dell'esercizio 2016 (Sezione)

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016	
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016 (A)	2.023.585.421,31
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016	352.041.531,49
Accantonamento residui perenti al 31/12/2016	37.637.443,32
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	490.867.978,81
Fondo perdite società partecipate	0,00
Fondo contenzioso	2.000.000,00
Altri accantonamenti	83.220.000,00
Totale parte accantonata (B)	965.766.953,62
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	179.119.364,45
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.289.042.457,12
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli	
Totale parte vincolata (C)	1.468.161.821,57
Parte destinata agli investimenti	0,00
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-410.343.353,88
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare	

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2016 secondo lo schema dell'allegato n. 10 al D.Lgs. n. 118/2011 (Valori al centesimo di euro)

L'art. 10 del disegno di legge approvato dalla Giunta regionale n. 70/2017 e l'allegato 6 al predetto disegno di legge, nella versione antecedente alle modifiche intervenute in data 11 luglio 2017 (che hanno, peraltro, modificato il numero dell'articolo in 11), specificavano che il totale parte disponibile negativo per il predetto importo di €. 410.343.353,88 era comprensivo del fondo accantonato per

anticipazioni di liquidità pari a €. 490.867.978,81 e quindi il risultato al netto di tale accantonamento doveva considerarsi pari a €. 80.524.624,93.

La tabella seguente riporta, secondo la predetta versione originaria, la composizione del risultato di amministrazione così come elaborato dalla Regione nel predetto allegato 6 al disegno di legge recante il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

Tabella 4.11 - Composizione del risultato di amministrazione finale dell'esercizio 2016 (Regione)

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016	
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016 (A)	2.023.585.421,31
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016	352.041.531,49
Fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti derivanti da risorse con vincolo di destinazione	37.637.443,32
Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione	8.820.000,00
Fondo per la copertura rischi su anticipazione concessa a favore di Acquedotto Pugliese	40.000.000,00
Fondo copertura rischi su anticipazione concessa a favore di Aeroporti di Puglia	10.000.000,00
Fondo copertura rischi su garanzia prestata a favore di Acquedotto Pugliese su contratto di mutuo	22.900.000,00
Fondo contenzioso	2.000.000,00
Regolamento DGR 1055/2016 per la disciplina dei comp. Avvocatura reg.le (art. 9 del DL 24/06/2014)	1.500.000,00
Fondo anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	490.867.978,81
Totale parte accantonata (B)	965.766.953,62
Parte vincolata	
Quota risultato di Amm.ne derivante da vincoli di legge e da principi contabili	179.119.364,45
Quota risultato di Amm.ne derivante da vincoli da trasferimenti	1.289.042.457,12
Totale parte vincolata (C)	1.468.161.821,57
Parte destinata agli investimenti	0,00
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-410.343.353,88
di cui:	
Fondo anticipaz. liquidità e ripiano annuale derivante dall'accant. al FAL (475.057.528,06 + 15.810.450,75)	490.867.978,81
Risultato al netto dell'accantonamento fondo anticipazione di liquidità e del ripiano annuale del disavanzo derivante dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità	80.524.624,93
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare	

Fonte: Dati del conto di bilancio 2016 del D.L.G.R. n. 70/2017 e n. 90/2017
(Valori al centesimo di euro)

Questa Sezione, durante la fase istruttoria volta ad instaurare il contraddittorio con l'Ente, aveva rilevato che, secondo le prescrizioni legislative imposte dal D. Lgs. n. 118/2011, non è consentita alcuna esclusione dalla parte disponibile del risultato di amministrazione.

Alla luce del DDL n. 122/2017, pervenuto alla Sezione in data 12 luglio 2017, si rileva che l'Ente, in via autocorrettiva, ha elaborato il nuovo art. 11 che modifica l'art. 10 ed il nuovo allegato n. 6 del disegno di legge n. 70/2017, provvedendo alla soppressione delle righe L) ed M) poste di seguito all'indicazione del totale parte disponibile, non potendosi contemplare alcuna esclusione dalla parte disponibile, come riconosciuto anche dall'Ente all'esito dell'articolata fase istruttoria conclusasi con l'approvazione del predetto nuovo disegno di legge n. 122/2017.

Nella relazione allegata al precedente giudizio di parificazione, si è preso atto che la Regione, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lett. b) del D. L. 13/11/2015 n. 179, ha rideterminato il risultato di amministrazione scaturente dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui accantonando una quota al fondo anticipazioni di liquidità per un importo pari alle anticipazioni acquisite negli esercizi 2013 e 2014, al netto delle quote già rimborsate.

Le disposizioni del D. L. n. 179/2015 non convertito in legge sono state, come noto, trasfuse nella legge di stabilità per l'esercizio 2016 dettata dalla L. 28/12/2015 n. 208 che, all'art. 1, commi 692 e seguenti prevede che le Regioni devono contabilizzare le anticipazioni di liquidità di cui al D. L. 8/04/2013 n. 35 convertito, con modificazioni, dalla L. 6/06/2013 n. 64, iscrivendo, nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del D. Lgs. n. 118/2011.

Nella su richiamata relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2015, si accertava che l'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità era stato correttamente effettuato per la somma complessiva di €. 630.443.679,62 comprendente le anticipazioni di liquidità erogate alla Regione Puglia negli esercizi 2013 e 2014 per l'importo complessivo di €. 652.926.000,00, al netto delle quote già rimborsate di €. 22.482.320,38.

Si rammenta che questa Sezione, sin dalla relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014, aveva evidenziato che vincolare in bilancio un importo pari alle risorse ottenute a titolo di anticipazione di liquidità aveva lo scopo di: “prevedere una forma di neutralizzazione in uscita a fronte dell'iscrizione solo in entrata dell'anticipazione di liquidità, tanto al fine di evitare un ampliamento della capacità di spesa”.

Secondo l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie, infatti, dalla riconosciuta natura di anticipazione delle somme erogate ai sensi degli artt. 2 e 3 del D. L. n. 35/2013 appare evidente che il legislatore ha voluto escludere che esse potessero concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi sulla capacità di spesa; l'anticipazione di liquidità non può, quindi, comportare il finanziamento di una nuova spesa (Sezione Autonomie, deliberazioni n. 19/SEZAUT/2014/QMIG e n. 33/SEZAUT/2015/QMIG).

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 181/2015 ha ritenuto che, secondo un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali, deve concludersi che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie e che la loro ratio è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti con la competenza.

Tali principi sono stati ribaditi dalla Consulta con la sentenza n. 89/2017 che ha anche aggiunto che il fondo anticipazioni di liquidità non può costituire “una plusvalenza fittizia” ai fini della determinazione del risultato di amministrazione trattandosi di una fattispecie ben distinta dal caso del contratto di mutuo ove il capitale e gli interessi da restituire pesano sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale, mentre nel caso dell'anticipazione è l'intera somma “sterilizzata” ad essere iscritta tra le passività.

Il risultato di amministrazione conseguito dalla Regione comprende, quindi, nel rispetto del dettato della legge di stabilità 2016, l'accantonamento di una quota a titolo di fondo anticipazioni di liquidità finalizzato a sterilizzare le risorse di cassa ottenute dall'Ente ai sensi del decreto legge n. 35/2013 e tale situazione contabile appare derogatoria rispetto alla disciplina dettata dall'art. 42 del D. Lgs. n. 118/2011 per via del percorso di ripiano del disavanzo definito “agevolato” dalla su

richiamata sentenza del Giudice delle leggi n. 89/2017 e le cui modalità di contabilizzazione previste ex lege devono seguire le indicazioni specificate dalla Sezione.

4.6 La gestione di cassa

La tabella seguente, è stata costruita dalla Sezione utilizzando i dati riportati nell'art. 9 del disegno di legge di approvazione del rendiconto n. 70/2017 e controllati con le risultanze disponibili sul conto di bilancio, allegato allo stesso disegno di legge.

Tabella 4.12 - Gestione di cassa

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	Fondo cassa iniziale	1.322.780.386,60
(2)	Entrate riscosse in conto residui	1.682.449.808,51
(3)	Entrate riscosse in conto competenza	9.154.080.822,08
(4=2+3)	Entrate riscosse complessive	10.836.530.630,59
(5)	Uscite pagate in conto residui	1.464.758.881,70
(6)	Uscite pagate in conto competenza	8.997.046.331,95
(7=5+6)	Uscite pagate complessive	10.461.805.213,65
(8=4-7)	Risultato d'esercizio della gestione di cassa	374.725.416,94
(9=1+8)	Fondo cassa finale	1.697.505.803,54

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del D.L.R. n. 70/2017 e relativi allegati
(Valori al centesimo di euro)

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2016, ammonta ad € 1.697.505.803,54 ed è ottenuto sommando al fondo cassa iniziale, pari a € 1.322.780.386,60, le riscossioni in conto competenza ed in conto residui, che ammontano a € 10.836.530.630,59, e detraendo i pagamenti in conto competenza ed in conto residui, pari a € 10.461.805.213,65.

A differenza degli ultimi sei esercizi, durante l'esercizio 2016 i pagamenti effettuati dall'Ente sono risultati inferiori alle riscossioni (nel 2015, ad esempio, erano risultati superiori per €. 226.971.708,88) generando un risultato di gestione di cassa positivo pari alla somma di €. 374.725.416,94 che ha accresciuto il fondo cassa di inizio esercizio, chiudendo l'annualità 2016 con un fondo cassa finale positivo per la somma di €. 1.697.505.803,54.

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

Il prospetto che segue mostra, invece, gli equilibri di cassa facendo un raffronto tra quanto previsto inizialmente in bilancio, quanto rilevato dagli ultimi aggiornamenti previsionali e quanto effettivamente realizzato.

Appare evidente la notevole divergenza tra quanto programmato e quanto realizzato tanto da determinare un fondo cassa maggiore di circa il 2.638 % rispetto ai calcoli previsti.

Tabella 4.13 - Equilibrio di cassa dell'esercizio finanziario 2016

CONTO COMPETENZA E CONTO RESIDUI	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	RISCOSSIONI E PAGAMENTI DELL'ANNO
Totale titoli delle entrate più giacenze iniziali di cassa	32.446.737.616,48	26.746.195.051,77	12.159.311.017,19
Totale titoli delle spese	32.446.737.616,48	26.684.206.637,88	10.461.805.213,65
DIFFERENZA	0,00	61.988.413,89	1.697.505.803,54

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati della L.R. n. 2/2016 e del conto di bilancio 2016 del D.L.G.R. n. 70/2017 (Valori al centesimo di euro)

Tra i molteplici cambiamenti relativi alla contabilità pubblica degli enti territoriali, il D.Lgs. n. 118/2011 ha previsto che il bilancio di previsione finanziario, oltre a riferirsi ad un orizzonte temporale almeno triennale, comprenda le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di sola competenza degli esercizi successivi.

Pertanto le previsioni di cassa, dall'esercizio 2015, sono diventate sostanzialmente fondamentali al pari di quelle di competenza (ovviamente per il singolo esercizio e

quindi, nella fattispecie, per l'esercizio 2016) ed è fondamentale che non ci si discosti troppo tra previsioni e realizzazioni.

Ad avviso dell'Ente (nota n. 3095/2017) le divergenze, nella gestione di cassa, tra quanto programmato e quanto realizzato, sono condizionate da fattori spesso imprevedibili rispetto alla tempistica delle erogazioni, in particolare, in relazione ai fondi strutturali ed ai relativi pagamenti connessi, come a quelle riferite ad altre entrate e spese in conto capitale.

Infine, in relazione al controllo di coerenza tra le movimentazioni di cassa in bilancio registrate nel rendiconto 2016, allegato al disegno di legge di Giunta n. 70/2017, e quelle evidenziate nei prospetti SIOPE di Banca d'Italia, aggiornate alla data dell'8 giugno 2017²⁶, non è stato possibile effettuare, per l'esercizio 2016, l'abituale controllo per titoli, ma solo per totali, in quanto le suddette risultanze SIOPE riportano ancora la codifica previgente l'armonizzazione contabile e quindi non in linea con i nuovi schemi di bilancio adottati obbligatoriamente dall'esercizio 2016.

Infatti il DM 9 giugno 2016, che ha adeguato la codifica SIOPE al nuovo piano dei conti integrato, ha disposto anche che, per gli enti territoriali, le nuove disposizioni si applichino a partire dal 1° gennaio 2017.

Le tabelle successive riportano quanto detto.

²⁶ Per effettuare il controllo, la Sezione ha utilizzato le risultanze SIOPE disponibili sulla piattaforma telematica perché più recenti (8 giugno 2017) rispetto a quelle allegate al D.L.G.R n. 70/2017 acquisite in data 23 maggio 2017.

Tabella 4.14 - Analisi di coerenza degli incassi complessivi

ESERCIZIO 2016	INCASSI COMPLESSIVI AL 31/12/2016			
	(competenza + residui)			
	RENDICONTO Dati acquisiti il 23/05/2017 (A)	TESORERIA Dati acquisiti il 23/05/2017 (B)	SIOPE * Dati aggiornati al 08/06/2017 (C)	Differenze (D=A-B-C)
TOTALI	10.836.530.630,59	10.836.530.630,59	10.836.530.630,59	0,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2016 del D.L.G.R. n. 70/2017, della Tesoreria e della banca dati SIOPE (Valori al centesimo di euro)

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

Tabella 4.15 - Analisi di coerenza degli incassi complessivi

ESERCIZIO 2016	PAGAMENTI COMPLESSIVI AL 31/12/2016			
	(competenza + residui)			
	RENDICONTO Dati acquisiti il 23/05/2017 (A)	TESORERIA Dati acquisiti il 23/05/2017 (B)	SIOPE * Dati aggiornati al 08/06/2017 (C)	Differenze (D=A-B-C)
TOTALI	10.461.805.213,65	10.461.805.213,65	10.461.805.213,65	0,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2016 del D.L.G.R. n. 70/2017, della Tesoreria e della banca dati SIOPE (Valori al centesimo di euro)

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

Tabella 4.16 - Analisi di coerenza del fondo cassa

ESERCIZIO 2016	RENDICONTO Dati acquisiti il 23/05/2017 (A)	SIOPE * Dati aggiornati al 08/06/2017 (B)	Differenze (D=A-B)
Fondo cassa al 01.01.16	1.322.780.386,60	1.322.780.386,60	0,00
Fondo cassa al 31.12.16	1.697.505.803,54	1.697.505.803,54	0,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2016 del D.L.G.R. n. 70/2017 e della banca dati SIOPE (Valori al centesimo di euro)

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

Ad ogni modo, sebbene per somme totali, non si rilevano divergenze tra i dati riportati nel rendiconto, quelli indicati dalla Tesoreria e quelli estrapolati dal sistema SIOPE gestito dalla Banca d'Italia.

5. LA GESTIONE DELLE ENTRATE

5.1 Le entrate accertate e riscosse nell'esercizio 2016

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

Le categorie di entrata delle Regioni sono individuate dall'elenco di cui all'allegato n. 13 al D. Lgs. n. 118/2011. Nell'ambito delle categorie è data separata evidenza delle eventuali quote di entrata non ricorrente.

Per le entrate in conto capitale e derivanti da debito, la novella normativa ribadisce che sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente.

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

Si rammenta, inoltre, che la differenza tra le somme accertate ed impegnate nel 2016 non rappresenta più in via esaustiva il risultato della gestione di competenza dell'esercizio poiché, per effetto della nuova disciplina di armonizzazione contabile, deve essere integrata con la differenza tra il fondo pluriennale vincolato in entrata ad inizio esercizio 2016 ed il fondo pluriennale vincolato in uscita alla fine del medesimo esercizio.

Gli articoli 2 e 4 del disegno di legge n. 70/2017, recante lo schema di rendiconto 2016 approvato il 19/05/2017 e trasmesso alla Sezione in data 23/05/2017 prot. n. 2563, evidenziano che il totale delle entrate accertate alla chiusura dell'esercizio 2016, assomma a €. 12.730.565.774,83 di cui €. 9.154.080.222,08 riscosse e €. 3.576.484.952,75 da riscuotere.

Il conto del bilancio 2016, rilevato nel successivo disegno di legge n. 90/2017, pervenuto alla Sezione in data 8/06/2017, conferma, per ciascun accertamento di entrata, i medesimi dati riportati negli articoli del disegno di legge del 19/05/2017. La Sezione evidenzia che gli accertamenti dell'esercizio 2016 delle entrate totali della gestione di competenza, registrano una netta flessione rispetto all'importo complessivo di €. 14.234.676.689,69 accertato nell'esercizio precedente. La tabella che segue espone, per ciascun titolo dell'entrata, gli accertamenti conseguiti.

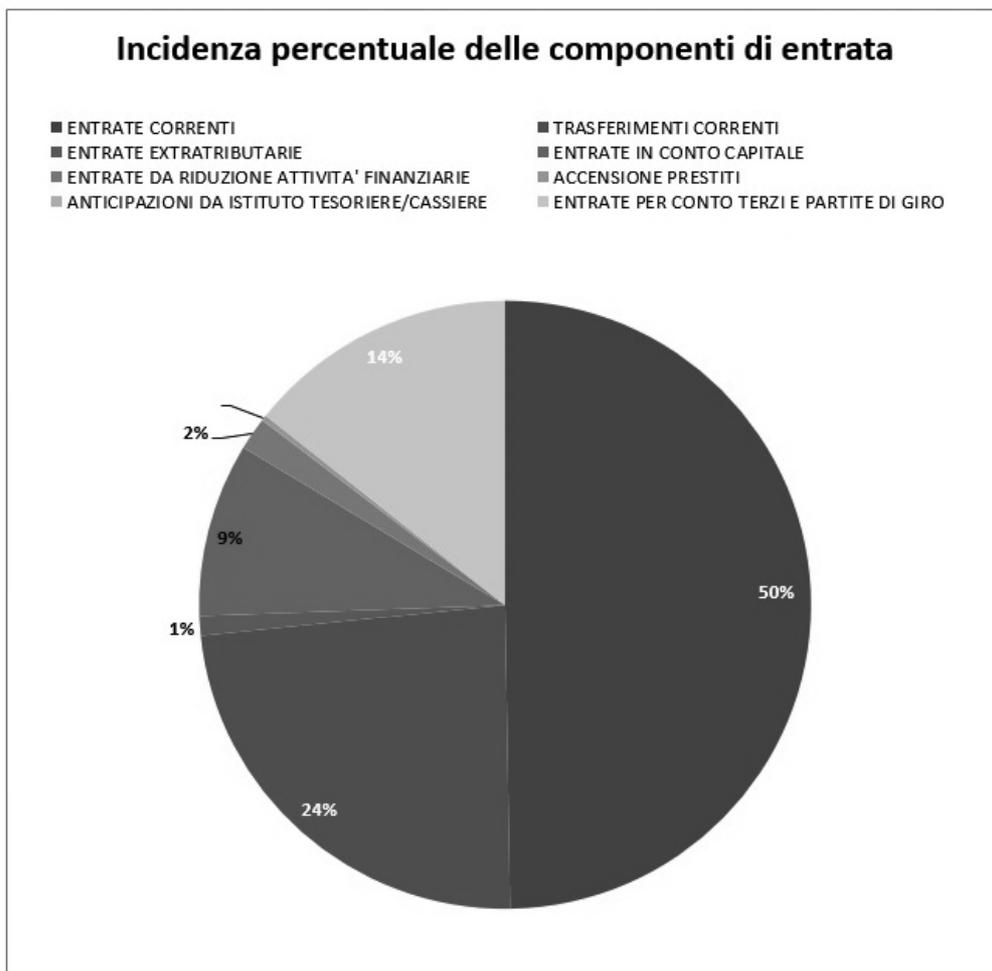
Tabella 5.1 - Accertamenti di entrata nell'esercizio 2016

DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI	VALORI IN %
TITOLO 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa)	€. 6.331.753.249,07	49,74%
TITOLO 2 (Trasferimenti correnti)	€. 3.008.921.029,57	23,64%
TITOLO 3 (Entrate extratributarie)	€. 134.585.388,87	1,06%
TITOLO 4 (Entrate in conto capitale)	€. 1.175.514.217,92	9,23%
TITOLO 5 (Entrate da riduzione attività finanziarie)	€. 221.084.600,95	1,74%
TITOLO 6 (Accensione prestiti)	€. 37.786.875,01	0,30%
TITOLO 7 (Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere)	€. 0,00	0,00%
TITOLO 9 (Entrate per conto terzi e partite di giro)	€. 1.820.920.413,44	14,30%
TOTALE ENTRATE ACCERTATE NELL'ESERCIZIO 2016	€. 12.730.565.774,83	100,00%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2016 approvati con DDL n. 70/2017 e n. 90/2017 (Valori al centesimo di euro)

Il grafico successivo riassume, invece, l'incidenza percentuale di ciascuna componente di entrata ed evidenzia la notevole consistenza dei trasferimenti correnti, la lieve incidenza delle entrate extra-tributarie, che le entrate in conto capitale si attestano al 9,23 % rispetto al totale delle entrate e che le entrate correnti rappresentano circa la metà dell'intera disponibilità accertata nell'esercizio 2016.

Grafico 5.1 - Suddivisione percentuale per titoli degli accertamenti in entrata dell'esercizio 2016



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

Per le entrate regionali di natura tributaria è stata effettuata una comparazione con i dati del passato esercizio al fine di verificarne gli andamenti evolutivi, come emerge dalla successiva tabella.

Tabella 5.2 - Comparazione delle entrate regionali di natura tributaria nell'ultimo biennio

DETTAGLIO VOCI DI ENTRATA	ACCERTAMENTI 2015 (A)	ACCERTAMENTI 2016 (B)	VARIAZIONI ASSOLUTE (C=B-A)	VAR. %
GETTITO IRAP	1.139.723.542,68	1.172.245.233,73	32.521.691,05	2,85%
GETTITO ADDIZIONALE IRPEF	490.990.866,62	499.631.506,86	8.640.640,24	1,76%
COMPARTICIPAZIONE ALL'IVA	3.596.711.107,00	3.681.700.125,00	84.989.018,00	2,36%
TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE	451.147.592,22	515.150.603,23	64.003.011,01	14,19%
ADDIZIONALE REGIONALE ACCISA GAS NATURALE	24.455.993,03	29.089.518,12	4.633.525,09	18,95%
TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI	19.689.945,06	14.867.970,93	-4.821.974,13	-24,49%
TASSE SULLE CONCESSIONI REGIONALI	1.552.895,91	1.771.902,26	219.006,35	14,10%
TASSE SULLE CONCESSIONI VENATORIE	2.072.523,71	1.942.920,60	-129.603,11	-6,25%
IMPOSTE SULLE CONCESSIONI DI BENI DEL DEMANIO E DEL PATRIMONIO	3.887.348,45	5.450.299,37	1.562.950,92	40,21%
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E ACCISA SULLA BENZINA E SUL GASOLIO	374.509.496,10	398.314.996,90	23.805.500,80	6,36%
ALTRE ENTRATE DI NATURA TRIBUTARIA	617.098,93	11.611.362,71	10.994.263,78	1781,60%
TOTALE	6.105.358.409,71	6.331.776.439,71	226.418.030,00	3,71%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati allegati ai DDL n. 88/2016, n. 70/2017 e n. 90/2017 e relativi allegati (Valori al centesimo di euro)

La relazione dell'Assessorato al bilancio al disegno di legge al rendiconto precisa che le entrate da manovra propria regionale IRAP e addizionale IRPEF sono state accertate nella misura del gettito utilmente stimato dal Dipartimento Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 77-quater del D. L. n.

112/2008 (stima riferita al mese di novembre 2016 e diramato con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri n.21959 P-4.23.2.6 del 12 dicembre 2016), mentre per l'IRAP, è stato accertato anche il contributo erogato dallo Stato ai sensi dell'articolo 8, comma 13-duodecies, del D. L. n. 78/2015 a compensazione degli effetti delle norme dettate dalla legge n. 190/14 (legge di stabilità 2015) che hanno disposto la deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP), in misura pari a 13,17 milioni di euro, a fronte di una perdita di gettito pari a euro 40,11 milioni.

Di particolare criticità è reputato nella predetta relazione assessorile il dato riferito alla manovra regionale IRAP per la quale si è registrato un gettito stimato e accertato in bilancio per il 2016 in calo dell' 11,04% (€ 82.697.500,00, comprensivo della compensazione statale) rispetto all'importo accertato nel 2015 pari a €. 92.958.650,00.

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 Irapp 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.

Infine, nel prospetto seguente, è stato effettuato, per ogni titolo di entrata, il confronto tra le previsioni finali di bilancio ed i relativi accertamenti a consuntivo degli ultimi due esercizi.

Tabella 5.3 - Scostamento tra previsioni e realizzazioni, in termini di entrate, nell'ultimo biennio

ENTRATE	2015 ⁽¹⁾	2016	VARIAZIONE %
TITOLO 1			
Stanzamenti finali	5.951.814.655,11	6.216.009.403,77	4,44%
Accertamenti	6.105.358.409,71	6.331.753.249,07	3,71%
Maggiori/Minori entrate	153.543.754,60	115.743.845,30	-24,62%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	6.478.332.643,07	5.813.452.438,39	-10,26%
Residui di competenza	261.609.224,64	660.063.986,31	152,31%
TITOLO 2			
Stanzamenti finali	3.710.311.389,37	3.346.298.689,67	-9,81%
Accertamenti	3.334.236.852,19	3.008.921.029,57	-9,76%
Maggiori/Minori entrate	-376.074.537,18	-337.377.660,10	-10,29%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	3.378.923.270,67	2.446.446.039,07	-27,60%
Residui di competenza	1.267.799.285,40	1.643.906.208,12	29,67%
TITOLO 3			
Stanzamenti finali	41.763.617,22	81.806.187,69	95,88%
Accertamenti	70.199.187,28	134.585.388,87	91,72%
Maggiori/Minori entrate	28.435.570,06	52.779.201,18	85,61%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	49.496.615,94	87.184.466,98	76,14%
Residui di competenza	20.702.571,34	52.582.008,85	153,99%
TITOLO 4			
Stanzamenti finali	5.743.998.379,29	2.782.610.224,46	-51,56%
Accertamenti	676.891.619,40	1.175.514.217,92	73,66%
Maggiori/Minori entrate	-5.067.106.759,89	-1.607.096.006,54	-68,28%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	1.390.868.792,94	284.847.334,28	-79,52%
Residui di competenza	58.080.001,83	977.361.912,81	1582,79%
TITOLO 5			
Stanzamenti finali	2.012.263.440,00	1.672.563.440,00	-16,88%
Accertamenti	1.803.212.401,86	221.084.600,95	-87,74%
Maggiori/Minori entrate	-209.051.038,14	-1.451.478.839,05	594,32%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	1.241.354.103,01	532.090.430,06	-57,14%

Residui di competenza	561.858.298,85	38.994.170,89	-93,06%
TITOLO 6			
Stanziamanti finali	586.631.683,02	186.817.638,00	-68,15%
Accertamenti	399.437.639,67	37.786.875,01	-90,54%
Maggiori/Minori entrate	-187.194.043,35	-149.030.762,99	-20,39%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	405.478.332,83	47.960.463,22	-88,17%
Residui di competenza	0,00	0,00	
TITOLO 7			
Stanziamanti finali	0,00	0,00	
Accertamenti	0,00	0,00	
Maggiori/Minori entrate	0,00	0,00	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	0,00	0,00	
Residui di competenza	0,00	0,00	
TITOLO 9			
Stanziamanti finali	6.496.970.000,00	6.517.120.000,00	0,31%
Accertamenti	1.845.340.579,58	1.820.920.413,44	-1,32%
Maggiori/Minori entrate	-4.651.629.420,42	-4.696.199.586,56	0,96%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	1.847.461.828,34	1.624.549.458,59	-12,07%
Residui di competenza	5.314.173,21	203.576.665,77	3730,82%
TOTALE ENTRATE			
Stanziamanti finali ⁽²⁾	24.543.753.164,01	20.803.225.583,59	-15,24%
Accertamenti	14.234.676.689,69	12.730.565.774,83	-10,57%
Maggiori/Minori entrate	-10.309.076.474,32	-8.072.659.808,76	-21,69%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	14.791.915.586,80	10.836.530.630,59	-26,74%
Residui di competenza	2.175.363.555,27	3.576.484.952,75	64,41%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati allegati ai DDL n. 88/2016, n. 70/2017 e n. 90/2017
(Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Per l'esercizio 2015, sono stati utilizzati i dati, forniti con nota n. 1929/2015, negli allegati al rendiconto dell'esercizio 2015 redatti con i nuovi schemi contabili armonizzati, sebbene per il consuntivo 2015 fossero obbligatori soltanto con funzione conoscitiva e non autorizzatoria (art. 11, comma 12, D. Lgs. n. 118/2011).

⁽²⁾ Ovviamente le previsioni finali di entrata fanno riferimento alle sole entrate previste in conto competenza 2016 e non contengono l'ammontare del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente. In tal modo può effettuarsi un confronto omogeneo con i soli dati relativi alle somme finali in conto competenza 2016 accertate.

Si rileva che anche l'esercizio 2016 conferma la scarsa aderenza tra entrate definitive previste (€ 20.803.225.583,59) ed entrate effettivamente accertate (€ 12.730.565.774,83) con una percentuale di assunzione di obbligazioni giuridiche esigibili nell'esercizio pari al 61% di quelle programmate, leggermente superiore a quanto concretizzato nell'esercizio 2015 (58%).

Inoltre, il confronto tra accertamenti, riscossioni e residui attivi degli ultimi due esercizi mostra come ci sia un'importante riduzione delle entrate e dei relativi introiti incassati ed una notevole percentuale di aumento dei crediti vantati il che sembrerebbe dimostrare non solo una flessione della parte attiva del bilancio ma anche una diminuita capacità dell'Ente di incassare le somme accertate dal 2015 al 2016.

Particolarmente preoccupante appare il dato relativo alle entrate in conto capitale che, pur evidenziando una crescita sostenuta in termini di accertamenti, mostra una percentuale del tutto anomala in termini di maggiori residui attivi conservati tra un anno e l'altro (più 1.582,79%).

Con memorie pervenute in data 29 giugno 2017, l'Ente ha specificato che, per i residui attivi del titolo 1, occorre tener conto che 330 milioni di euro attengono a finanziamento sanitario indistinto e la regolarizzazione è avvenuta nei primi mesi del 2017 azzerando il credito; 10,5 milioni di euro riguardano somme affluite negli ultimi mesi del 2016 su conti correnti postali intestati all'Ente; 39 milioni riguardano la manovra IRAP 2016 erogata dallo Stato a gennaio 2017 insieme al saldo IRAP ed all'addizionale IRPEF 2015. Anche i residui attivi del titolo 2 risentono delle anticipazioni sanitarie regolarizzate nel 2017 pario a 343 milioni di euro al netto delle quali, l'incremento rispetto al 2015, scenderebbe a + 2,6%.

Quanto al dato registrato al titolo 4 in termini di maggiori residui attivi 2016 rispetto al 2015, si precisa che il 79% dei 977 milioni di euro di residui di competenza derivano dalle operazioni di ricognizione ordinaria e straordinaria e dunque da reimputazione di accertamenti iscritti negli esercizi precedenti. Tali crediti fanno riferimento a contributi agli investimenti finanziati dallo Stato e dall'UE attraverso accordi di programma quadro e rispondono alla regola dei contributi a rendicontazione disciplinata dal paragrafo 3.6.c del principio contabile allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011.

5.2 La sentenza della Corte Costituzionale n. 85/2017 in materia di tributo speciale per il conferimento in discarica

Con sentenza n. 85 depositata in data 13 aprile 2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della L. R. 30/12/2011 n. 38, nella parte in cui prevede che «agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s) della Costituzione.

La Consulta, nell'approfondire il quadro normativo vigente in materia, ha evidenziato che il tributo speciale, istituito dalla legge n. 549 del 1995, ha carattere generale, come si evince dalla chiara finalità espressa dall'art. 3, comma 24 (riduzione dei rifiuti, con conseguente minore conferimento in discarica, recupero di materia prima e produzione di energia) e come è confermato dalle modalità di calcolo del tributo, commisurato a ogni chilogrammo di rifiuto conferito (comma 29).

L'art. 3, comma 40, della citata L. n. 549/1995 prevede un trattamento fiscale agevolato (il 20 per cento della "ecotassa") «per gli scarti e i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio». Con le espressioni «scarti» e «sovvalli», la norma si riferisce ai residui inutilizzabili derivanti dalle operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, operazioni che appaiono esaurire, nella prospettiva del legislatore, tutte o le principali forme di produzione di tali sostanze da conferire in discarica. L'agevolazione fiscale trova spiegazione nel fatto che il legislatore riconosce agli scarti e ai sovvalli degli impianti di selezione automatica, di riciclaggio e di compostaggio la natura di rifiuto non ulteriormente riducibile in ogni processo di smaltimento e perciò meritevole di un trattamento più favorevole rispetto agli altri rifiuti.

Afferma la Consulta che né la lettera, né la ratio dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 consentono di ritenere che il legislatore statale abbia voluto escludere dall'agevolazione tributaria i rifiuti raccolti in modo indifferenziato e neppure può sostenersi che la norma perseguirebbe finalità di incentivazione della raccolta differenziata poiché all'epoca della sua introduzione, infatti, l'ordinamento

non prevedeva ancora obblighi per la pubblica amministrazione di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di assicurarne percentuali minime in rapporto ai rifiuti complessivamente prodotti, in quanto le prime prescrizioni furono emanate dal D. Lgs. 5/02/1997 n. 22.

La norma regionale censurata è stata, quindi, reputata "frutto dell'illegittimo esercizio da parte della Regione della propria potestà legislativa in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva" posto che secondo il costante orientamento del Giudice delle Leggi, la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e, di conseguenza, l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale giacché trattasi di un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 della Costituzione, senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle Regioni ed alle Province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005).

La Corte Costituzionale ha reputato fondata la questione di legittimità anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ribadendo che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la disciplina statale "costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007)" (sentenza n. 58 del 2015)» (sentenza n. 180 del 2015).

La Regione Puglia dovrà, pertanto, in seguito alla dichiarata illegittimità della norma di cui all'art. 7, comma 8, della L. R. n. 38/2011 valutare l'impatto sul proprio bilancio pluriennale delle conseguenti minori entrate.

Si rammenta, peraltro, che la declaratoria d'incostituzionalità, pur determinando la cessazione dell'efficacia della norma dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 Cost.), rende *tamquam non esset* la norma espulsa dall'ordinamento giuridico, come se non fosse mai stata vigente, con salvezza delle situazioni giuridiche consolidate, ovvero i rapporti esauriti per decadenza, prescrizione, inoppugnabilità, giudicato, nel preminente interesse della certezza giuridica.

Con memorie pervenute in data 29 giugno 2017, l'Ente ha comunicato che una prima valutazione degli effetti della sentenza in ordine ai rimborsi che potrebbero derivare dalla pronuncia confermativa del giudice amministrativo porta ad una stima di circa 3 milioni di euro sul triennio 2014-2016 da verificare con gli effettivi versamenti fatti dal gestore dell'impianto di raccolta rifiuti. Peraltro dall'anno d'imposta 2018, saranno modificati i criteri di determinazione del tributo speciale e ciò ha reso necessario la modifica della relativa legge regionale il cui iter è attualmente in corso.

6. LA GESTIONE DELLA SPESA

6.1 Le spese impegnate e pagate nell'esercizio 2016

L'ammontare complessivo delle spese impegnate dalla Regione Puglia nell'esercizio 2016, secondo le risultanze desumibili dal disegno di legge al rendiconto 2016, assomma a €. 12.541.671.217,82 di cui €. 8.997.046.331,95 pagati e €. 3.544.624.885,87 ancora da pagare.

Nell'esercizio 2016 si assiste ad una notevole contrazione degli impegni di spesa che, nell'esercizio 2015, ammontavano a €. 14.575.578.781,74 e nell'esercizio 2014 assommavano a €. 14.951.228.099,65.

Si osserva, inoltre, che l'ammontare complessivo delle entrate accertate è pari a €. 12.730.565.774,83 e, pertanto, a differenza del precedente esercizio, non si registra uno squilibrio tra entrate e spese, ma, come già rilevato nei precedenti capitoli, occorre considerare che la mera differenza tra accertamenti ed impegni non rappresenta più il valore del risultato della gestione di competenza utile a determinare gli aggregati finanziari complessivi del 2016 giacché andrebbe considerato anche il saldo 2015 del fondo pluriennale vincolato.

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

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

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

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

Il prospetto seguente, riporta la spesa regionale impegnata nell'esercizio 2016 suddivisa per titoli, secondo le risultanze dell'art. 4 del disegno di legge al rendiconto n. 70/2017, approvato dalla Giunta regionale in data 19 maggio 2017.

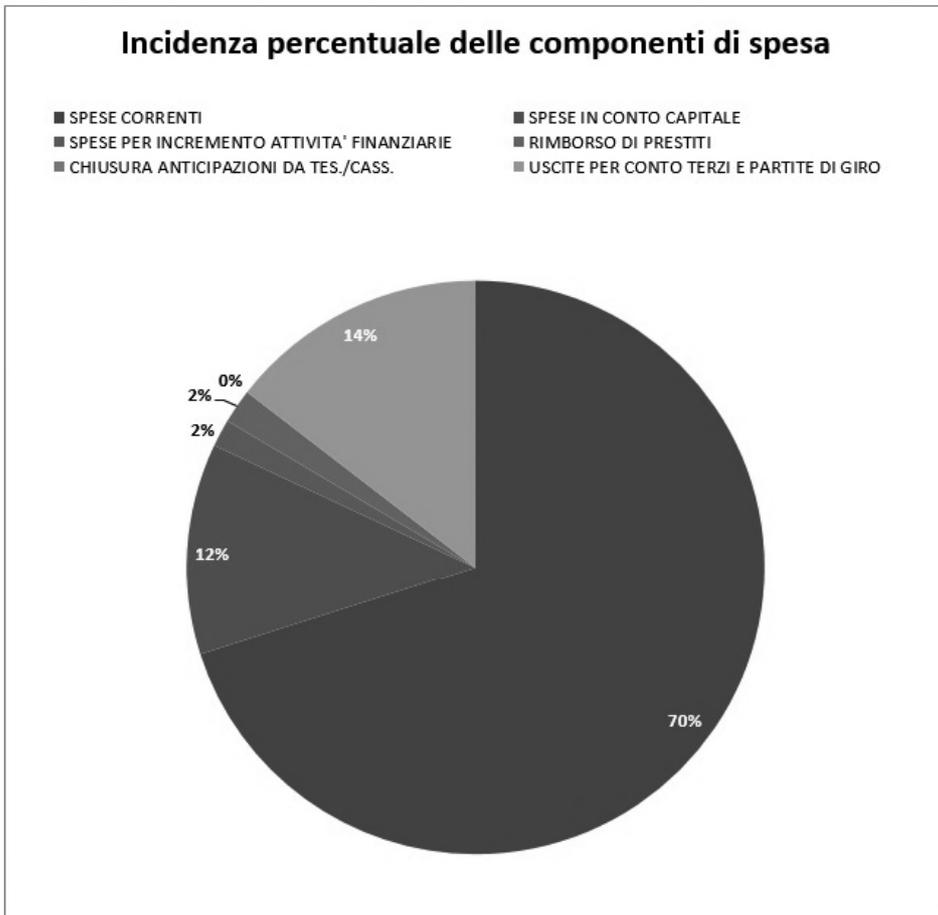
Tabella 6.1 - Impegni di spesa nell'esercizio 2016

DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI	VALORI IN %
TITOLO 1 (Spese correnti)	€ 8.788.319.939,06	70,07%
TITOLO 2 (Spese in conto capitale)	€ 1.497.860.143,73	11,94%
TITOLO 3 (Spese per incremento attività finanziarie)	€ 192.884.701,03	1,54%
TITOLO 4 (Rimborso di prestiti)	€ 241.686.020,56	1,93%
TITOLO 5 (Chiusura anticipazioni ricevute da tesoriere/cassiere)	€ 0,00	0,00%
TITOLO 7 (Uscite per conto terzi e partite di giro)	€ 1.820.920.413,44	14,52%
TOTALE SPESE IMPEGNATE NELL'ESERCIZIO 2016	€ 12.541.671.217,82	100,00%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del rendiconto 2016 approvati con DDL n. 70/2017 e n. 90/2017 (Valori al centesimo di euro)

Il grafico successivo riporta, invece, l'incidenza in percentuale di ciascuna componente di spesa ed evidenza, ad esempio, che la spesa corrente regionale è pari al 70% di tutta la spesa impegnata (in forte aumento rispetto alle percentuali registrate i due ultimi esercizi, rispettivamente del 60% nel 2014 e del 63% nel 2015).

Grafico 6.1 - Suddivisione percentuale per titoli degli impegni di spesa dell'esercizio 2016



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

La tabella seguente, invece, effettua un confronto tra la spesa dell'annualità 2016 con quella dell'annualità precedente.

Il confronto evidenzia la riduzione generale della spesa complessiva impegnata dalla Regione Puglia, per una percentuale maggiore (13,95%) rispetto alla riduzione delle entrate analizzata nel capitolo precedente (10,57%) il che ha determinato, diversamente dall'esercizio precedente, un risultato di gestione di competenza puro (cioè considerando solo accertamenti ed impegni di competenza) positivo.

Nella riduzione complessiva della spesa, appare altresì apprezzabile anche la riduzione della spesa corrente (- 4%) e l'aumento di quella d'investimento (+28,46%) in controtendenza rispetto a quanto fatto registrare nell'esercizio precedente, il cui

confronto con l'annualità 2014 aveva rilevato un calo della spesa per investimenti (-28%) e l'aumento di quella corrente (+1,6%).

Non così lusinghieri, invece, i risultati sul fronte dei pagamenti atteso che si sono drasticamente ridotti rispetto all'esercizio 2015 (-30% circa) e soprattutto l'elevatissimo aumento dei residui passivi (+ 86% circa) in cui spicca l'aumento percentuale del 175,48% sulla parte investimenti.

Quest'ultimi dati preoccupano ancor più in quanto, con la riforma contabile entrata in vigore nell'esercizio 2015, i residui passivi corrispondono esattamente a debiti certi, liquidi ed esigibili per effetto dell'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata e pertanto conservare in bilancio tale quantità di debiti, soprattutto per più esercizi, potrebbe esporre l'Ente al rischio del mancato rispetto della normativa sulla tempestività dei pagamenti (art. 4, D. Lgs. n. 231/2002).

Interessanti potranno essere i futuri confronti che verranno effettuati negli esercizi successivi per monitorare il *trend* di smaltimento dei residui passivi.

Tabella 6.2 - Scostamento tra previsioni e realizzazioni, in termini di uscite, nell'ultimo biennio

SPESE	2015 ⁽¹⁾	2016	VARIAZIONE %
TITOLO 1			
Stanziamenti finali	12.166.587.498,10	10.187.181.160,18	-16,27%
Impegni	9.154.945.817,49	8.788.319.939,06	-4,00%
FPV	182.732.887,87	130.110.903,84	-28,80%
Economie	2.828.908.792,74	1.268.750.317,28	-55,15%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	8.810.193.245,77	8.279.663.802,54	-6,02%
Residui di competenza	881.671.633,87	1.099.670.516,75	24,73%
TITOLO 2			
Stanziamenti finali	6.846.140.077,67	4.094.968.375,35	-40,19%
Impegni	1.165.982.436,84	1.497.860.143,73	28,46%
FPV	222.787.791,88	361.256.920,64	62,15%
Economie	5.457.369.848,95	2.235.851.310,98	-59,03%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	1.335.322.218,65	865.351.404,86	-35,20%
Residui di competenza	343.583.710,01	946.493.280,73	175,48%
TITOLO 3			
Stanziamenti finali	1.544.210.526,32	1.505.849.001,82	-2,48%
Impegni	1.439.068.825,17	192.884.701,03	-86,60%

FPV	0,00	0,00	
Economie	105.141.701,15	1.312.964.300,79	1148,76%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	1.544.136.629,67	192.084.701,03	-87,56%
Residui di competenza	0,00	800.000,00	
TITOLO 4			
Stanziamanti finali	1.115.137.777,39	241.688.262,51	-78,33%
Impegni	970.241.122,66	241.686.020,56	-75,09%
Economie	144.896.654,73	2.241,95	-100,00%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	970.241.122,66	241.686.020,56	-75,09%
Residui di competenza	0,00	0,00	
TITOLO 5			
Stanziamanti finali	0,00	0,00	
Impegni	0,00	0,00	
Economie	0,00	0,00	
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	0,00	0,00	
Residui di competenza	0,00	0,00	
TITOLO 7			
Stanziamanti finali	6.496.970.000,00	6.517.120.000,00	0,31%
Impegni	1.845.340.579,58	1.820.920.413,44	-1,32%
Economie	4.651.629.420,42	4.696.199.586,56	0,96%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	2.358.994.078,93	883.019.284,66	-62,57%
Residui di competenza	683.941.548,52	1.497.661.088,39	118,98%
TOTALE USCITE			
Stanziamanti finali	28.169.045.879,48	22.546.806.799,86	-19,96%
Impegni	14.575.578.781,74	12.541.671.217,82	-13,95%
Economie	13.187.946.417,99	9.513.767.757,56	-27,86%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	15.018.887.295,68	10.461.805.213,65	-30,34%
Residui di competenza	1.909.196.892,40	3.544.624.885,87	85,66%

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati allegati ai DDL n. 88/2016, n. 70/2017 e n. 90/2017
(Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ Per l'esercizio 2015, sono stati utilizzati i dati, forniti con nota n. 1929/2015, negli allegati al rendiconto dell'esercizio 2015 redatti con i nuovi schemi contabili armonizzati, sebbene per il consuntivo 2015 fossero obbligatori soltanto con funzione conoscitiva e non autorizzatoria (art. 11, comma 12, D. Lgs. n. 118/2011).

7. LA SPESA SANITARIA

7.1 La gestione 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'apposita Intesa 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 mentre 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 (DEFR) 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 servizio sanitario regionale, al fine di trovare un equilibrio tra soddisfazione dei bisogni e sostenibilità della spesa.

L'allegato n. 32 al disegno di legge al rendiconto 2016 trasmesso alla Sezione in data 23/05/2017 prot. n. 2563, evidenzia, secondo i dati Siope, che l'importo dei pagamenti effettuati dall'Ente, nell'anno 2016, per la gestione sanitaria ammonta alla somma complessiva di €. 7.795.694.514,86 di cui €. 7.105.972.430,01 per spese correnti e €. 169.041.298,25 per spese in conto capitale.

La tabella che segue, contenuta nella sezione VII della relazione-questionario al rendiconto 2016 trasmessa dall'Organo di revisione alla Sezione in data 1/06/2017 prot. n. 2701, evidenzia, tuttavia, che i pagamenti complessivi in conto competenza ed in conto residui assommano all'importo complessivo di €. 7.317.227.317,44.

	SPESA SANITARIA CORRENTE	SPESA SANITARIA IN CONTO CAPITALE
PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (CP)	7.567.606.150,80	423.722.277,53
IMPEGNI (I)	7.454.537.394,49	331.689.870,79
PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (PC)	6.644.496.673,54	28.453.269,13
RESIDUI PASSIVI INIZIALI (RS)	816.235.912,52	700.732.717,36
PAGAMENTI IN C/RESIDUI (PR)	440.119.479,42	203.157.895,35
RIACCERTAMENTO RESIDUI (R)	-736.482,69	-700.052,54
RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZI PRECEDENTI (EP=RS-PR+R)	375.379.950,41	496.874.769,47
RESIDUI PASSIVI DA ESERCIZIO DI COMPETENZA (EC= I - PC)	810.040.720,95	303.236.601,66
TOTALE RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE (TR=EP+EC)	1.185.420.671,36	800.111.371,13

Nella predetta relazione, l'Organo di revisione precisa, inoltre, che la spesa sanitaria corrente (impegni, pagamenti c/competenza e pagamenti c/residui), indicata nella tabella su riportata, non coincide con il totale della missione 13 - Tutela della salute, presente nell'allegato e) al rendiconto - spese per macroaggregati, ovvero nei prospetti delle spese di bilancio per missioni, programmi e macroaggregati - spesa corrente (impegni, pagamenti c/competenza e pagamenti da residui) poiché, in tale missione, sono compresi stanziamenti, impegni e pagamenti anche per spese non considerate nel perimetro sanitario di cui all'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011 (PO FESR 2007-2013 e PO FESR 2014-2020) e che la differenza tra stanziamenti e impegni è dovuta a minori entrate accertate (fsn, pay back, altre entrate vincolate).

Nella gestione sanitaria è, poi, compreso l'importo pari ad €. 1.450.000,00 relativo al P.O. FSE 2007/2013 per tirocini formativi riportato nella Missione 15, programma 4, titolo 1.

L'allegato 2 al predetto disegno di legge, contenente il riepilogo generale delle spese per missioni del conto del bilancio, alla missione 13, tutela della salute, riporta, infatti, pagamenti in conto competenza per €. 6.692.125.758,72 ed in conto residui per €. 643.277.374,77 per un totale di €. 7.335.403.133,49.

Con nota n. 3102 depositata all'adunanza del 30 giugno 2017 di conclusione dell'attività istruttoria, l'Ente ha ribadito che il totale dei pagamenti in conto sanità dell'esercizio 2016 ammonta ad €. 7.795.694.514,86 posto che dal conto della gestione sanitaria e ordinaria di €. 7.335.403.133,49, occorre detrarre la somma di €. 60.389.405,23 riconducibile alla gestione ordinaria e sommare i mandati di pagamento di €. 520.680.786,60 afferenti la gestione sanitaria ma contabilizzati alle partite di giro.

Dall'esame dell'allegato n. 30 al predetto disegno di legge emerge che le risorse incassate nell'esercizio 2016 per la gestione sanitaria ammontano a €. 8.236.751.256,29.

Dall'esame degli esiti del tavolo di verifica ministeriale del 21/03/2017 pervenuti alla Sezione in data 19/05/2017 e dall'attestazione resa dall'Organo di revisione nella citata relazione-questionario al rendiconto 2016, si rileva, inoltre, che la Regione Puglia ha adempiuto, nell'anno 2016, all'obbligo di erogazione per cassa agli enti del Servizio sanitario regionale di almeno il 95% delle risorse incassate dallo Stato nel medesimo esercizio nel rispetto dell'art. 3, comma 7, del D. L. 8/04/2013 n. 35 convertito nella L. 6/06/2013 n. 64, come modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 1, comma 606, della L. 23/12/2014 n. 190 e che non risultavano quote residue da erogare entro il 31 marzo 2016.

Le erogazioni per cassa di risorse del fondo sanitario nazionale agli enti del Servizio sanitario regionale effettuate, nell'esercizio 2016, secondo i dati trasmessi dal Ministero dell'economia e delle finanze all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti, ammontano all'importo complessivo di €. 7.371.128.484,00.

La Regione Puglia ha, inoltre, osservato il dettato dell'art. 20 del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, ai sensi del quale le Regioni devono garantire un'esatta perimetrazione delle

entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Servizio sanitario regionale e per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria: a) devono accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze; ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente; b) accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

Deve aggiungersi che la Regione ha optato, ai sensi dell'art. 22 del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, per la gestione in maniera accentrata di una quota delle risorse destinate al servizio sanitario regionale mediante l'istituzione della Gestione sanitaria accentrata (GSA) incardinata nell'Area Politiche per la Promozione della Salute delle Persone e delle Pari Opportunità.

La Gestione sanitaria accentrata è dotata di un proprio bilancio e la Regione ha nominato il "terzo certificatore" che ne accerta la riconciliazione con il bilancio regionale.

Dalla relazione al rendiconto 2016 trasmessa dall'Organo di revisione emerge, inoltre, che è stato assicurato, dal responsabile della Gestione sanitaria accentrata e dal responsabile della predisposizione del bilancio regionale, l'integrale raccordo e la riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria, ai sensi dell'art. 22, comma 3, del D. Lgs. n. 118/2011 e che le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard sono versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del servizio sanitario nazionale.

Il Presidente della Regione, nella relazione inerente il funzionamento del sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 9/06/2016 prot. n. 2818, ha, inoltre, precisato che, nell'anno 2016, la Regione ha avviato il procedimento di valutazione ai sensi dell'art. 3-bis, comma 6 del D. Lgs. n. 502/92 ricorrendone le condizioni, per i Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali ASL BA – ASL BR – ASL BT – ASL TA (D.G.R. n. 1471 del 28/09/2016) e per il Direttore Generale della Azienda Ospedaliero-Universitaria “Ospedali Riuniti” di Foggia (D.G.R. n. 2155 del 21/12/2016). Ad oggi entrambi i procedimenti di valutazione sono in corso di svolgimento. L'organo deputato alle relative valutazioni è una Commissione di esperti all'uopo nominata dalla Giunta Regionale, che opera sulla base dei principi e criteri metodologici approvati dalla stessa Giunta Regionale con specifico atto deliberativo. Per le Aziende Ospedaliero-Universitarie un componente della Commissione di esperti è designato dal Rettore dell'Università interessata.

Il Presidente della Regione ha, inoltre, precisato che sinora non si sono verificati casi di mancato raggiungimento degli obiettivi specifici assegnati ai Direttori Generali e che, nell'esercizio dell'attività di controllo sulla gestione delle Aziende sanitarie, i collegi sindacali non hanno evidenziato anomalie e/o rilievi.

In materia di nomina dei Direttori generali delle Aziende ed Enti del S.S.R, nel rispetto delle procedure previste dall'art. 3-bis, comma 3, del D. Lgs. n. 502/1992, il Presidente della Regione ha segnalato che la Regione Puglia ha provveduto all'adeguamento normativo della precedente Legge Regionale n. 4/2010 con l'approvazione della Legge Regionale n. 21/2013, successivamente modificata dalle Leggi regionali n. 33/2013 e n. 30/2014.

La Regione, come già rilevato da questa Sezione nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parificazione, risulta aver istituito, con la L. R. del 17/10/2014 n. 43, il Collegio di direzione, organo collegiale delle aziende sanitarie previsto dagli articoli 3, comma 1 quater, e 17 del D. Lgs. 30/12/1992 n. 502, come modificato dall'art. 4 della L. 8/11/2012 n. 189.

7.2 Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale

Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale deve essere approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento e pertanto, allo stato attuale, risulta in fase di elaborazione.

L'art. 53 della L. R. n. 1/2016, recante le disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale 2016 – 2018 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2016), impone alle Aziende sanitarie locali (ASL) 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 adottano il bilancio di esercizio, corredato dalla relazione del Collegio sindacale, all'esito dei controlli di legge operati dal responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione ed a seguito delle operazioni di consolidamento e lo trasmettono al Ministero della salute.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 12/04/2017 prot. n. 2014, il Dipartimento Promozione della Salute, Sezione Amministrazione, Finanza e Controllo, dopo aver segnalato che le procedure per la elaborazione dei dati per la produzione sanitaria 2016 (ricoveri, somministrazione farmaci) utili per la mobilità saranno ultimate non prima del 18 aprile 2017 e che sono ancora in corso le verifiche delle attività progettuali del Documento di indirizzo Economico – Funzionale del Servizio Sanitario Regionale (DIEF), ha fissato, per le aziende sanitarie e gli istituti di ricovero, i seguenti termini per l'adozione del bilancio di esercizio 2016 e precisamente: trasmissione, entro il 20 aprile 2017, della prima bozza di conto economico e stato patrimoniale; adozione, entro il 28 aprile 2017, con nota del Direttore generale, del progetto di conto economico e di stato patrimoniale e trasmissione alla Sezione Amministrazione, Finanza e Controllo; adozione, con delibera del Direttore generale, del bilancio 2016 entro il termine del 19 maggio 2017,

all'esito delle verifiche regionali e delle quadrature per il consolidamento e le riconciliazioni con il bilancio regionale.

Con successiva nota del 28/04/2017 prot. n. 2208, il medesimo Dipartimento della Salute ha precisato che per l'Agenzia regionale sanitaria (ARES) le norme di contabilità economico-patrimoniale sono le medesime delle aziende sanitarie e che, tenuto conto che le componenti del bilancio dell'Agenzia sono inglobate all'interno del bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale, anche per l'Agenzia la data ultima di adozione del bilancio 2016 è posticipata al 19 maggio 2017.

Si rileva, tuttavia, che, con le citate note, il Dipartimento della Salute ha, quindi, prorogato i termini previsti dalla legge regionale di stabilità 2016 in materia di adozione dei bilanci delle aziende sanitarie regionali.

Deve, inoltre, aggiungersi che, ai sensi dell'art. 1, comma 522, della L. L. 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), gli enti del Servizio sanitario devono assicurare la massima trasparenza dei dati di bilancio pubblicando integralmente nel proprio sito internet il bilancio d'esercizio entro sessanta giorni dalla data di relativa approvazione.

L'art. 19 della L. R. 30/12/2013 n. 45 detta, poi, disposizioni in materia di qualificazione ed efficientamento della spesa sanitaria ed impone ai Direttori generali delle Aziende sanitarie locali (ASL), delle Aziende ospedaliere e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di verificare, con cadenza trimestrale ed attraverso le strutture del controllo di gestione, il corretto utilizzo delle risorse e gli scostamenti nel raggiungimento degli obiettivi di qualificazione ed efficientamento della spesa sanitaria per ciascun centro di responsabilità e di costo, adottando gli opportuni provvedimenti correttivi.

Dalla relazione dell'Assessore al Bilancio di accompagnamento al disegno di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2016, emerge che il risultato dell'esercizio registrato al tavolo di verifica ministeriale, in data 21/03/2017, risulta positivo dopo le coperture, per circa 1,5 milioni di euro e che l'analisi dei conti economici 2016 rileva: una prima riduzione dei costi per l'acquisto di farmaci e per la farmaceutica convenzionata; un incremento dei costi relativi alla assistenza socio-sanitaria come da piano operativo; il contenimento dei costi per prestazioni non sanitarie pur

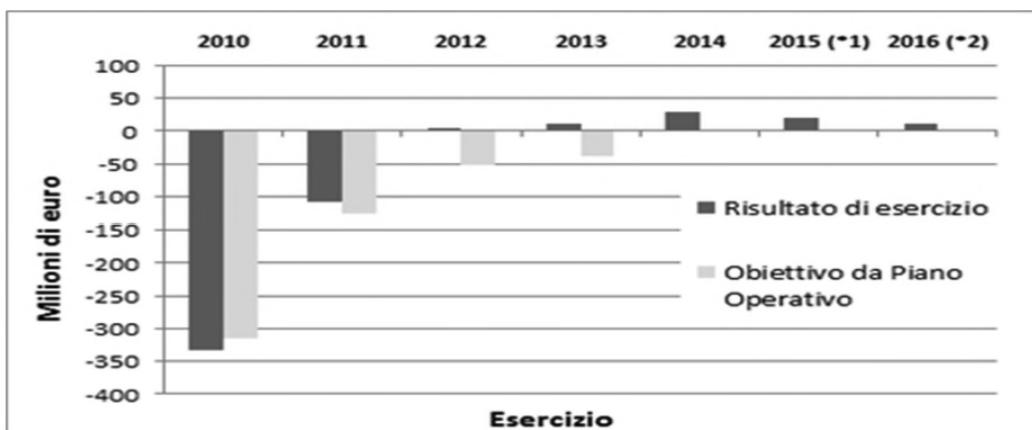
tenendo conto dei non pochi rinnovi dei contratti di fornitura, servizio, ecc.; la riduzione del costo del personale e la riduzione degli interessi di mora.

Secondo le valutazioni espresse in sede di relazione al disegno di legge al rendiconto, il risultato 2016 ha risentito negativamente della sospensione del payback farmaceutico per il superamento dei tetti di spesa 2015 e 2016 a causa del ricorso presentato nel mese di luglio 2016 da alcune case farmaceutiche (importo stimato per la Regione Puglia: non meno di 100 milioni di euro) e per far fronte a tali risorse congelate la Regione ha garantito coperture dal bilancio regionale per complessivi 50 milioni di euro ed ha utilizzato a garanzia dell'equilibrio risorse già disponibili corrispondenti ai residui utili della gestione sanitaria accentrata al 31 dicembre 2015 non utilizzati e portati a nuovo, pari 20,345 milioni di euro.

I prospetti che seguono, tratti dalla su richiamata relazione dell'Assessore al Bilancio, riportano l'andamento dei risultati di esercizio del Servizio sanitario regionale nell'arco temporale degli esercizi 2010-2016 ed evidenziano i miglioramenti conseguiti, a partire dal 2010, esercizio in cui la Regione ha sottoscritto il piano di rientro per effetto del mancato rispetto del patto di stabilità interno negli anni 2006 e 2008.

Anno	2011	2012	2013	2014	2015 (*1)	2016 (*2)
Obiettivo da Piano Operativo	-125	-52	-39,5	3,2	0	0
Risultato di esercizio	-108,4	3,9	5,3	14,7	7,2	1,5

RISULTATI DI ESERCIZIO



RISULTATI 2011 - 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	PreCons. 2016	2016/2015
	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	%
Totale valore della produzione	7.340.344	7.399.339	7.412.955	7.590.247	7.724.921	7.688.615 (*)	-0,47%
Totale costi della produzione	-7.254.937	-7.246.051	-7.251.000	-7.411.560	-7.577.191	-7.527.585	-0,65%
Risultato gestione caratteristica	85.407	153.288	161.955	178.687	147.730	161.030	9,00%
Totale proventi ed oneri finanziari	-15.689	-10.701	-11.774	-7.374	-4.111	-3.245	-21,07%
Totale imposte e tasse	-153.002	-148.912	-145.477	-144.544	-143.850	-142.532	-0,92%
Risultato al netto della gest. straordinaria	-83.264	-6.325	4.704	26.769	-231	15.253	
Totale proventi ed oneri straordinari	-62.874	10.276	600	-12.092	7.509	-13.781	
Risultato	-146.138	3.951	5.304	14.677	7.278	1.472	

(*) = per il 2015 incluso il contributo di 60 milioni da Bilancio Autonomo

(*) = per il 2016 inclusi contributi da Bilancio Autonomo e coperture per 50 milioni

Dalla documentazione trasmessa dal Ministro dell'Economia e delle finanze alla Presidenza della Corte ed inerente gli esiti del tavolo di verifica dei livelli essenziali di assistenza pervenuta alla Sezione in data 19/05/2017, si rileva che la Regione Puglia, presenta, al IV trimestre 2016, un disavanzo di 48,873 milioni di euro e che per effetto del conferimento di risorse regionali dell'esercizio 2016 per 10 milioni di euro, del conferimento di risorse iscritte nel bilancio di previsione 2017 per 20 milioni di euro e di utili 2015 portati a nuovo dalla Gestione sanitaria accentrata per 20,345 milioni di euro, il risultato 2016 si chiude con un avanzo di €. 1,472 milioni di euro, assicurando l'equilibrio economico.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della L. 30/12/2004 n. 311, al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, le Regioni, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, devono adottare i provvedimenti necessari. Qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si evidenzino un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti, ovvero essi non siano sufficienti, con la procedura di cui all'articolo 8 della L. n. 131/2003, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la Regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Nel caso di mancato adempimento da parte della Regione, entro i successivi trenta giorni, il Presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il

disavanzo di gestione ed adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente.

La citata relazione assessorile al disegno di legge al rendiconto 2016 specifica, inoltre, che, nella riunione del tavolo di verifica ministeriale del 21 marzo 2017, la Regione ha superato le inadempienze sanitarie del 2013 e 2014 e lo Stato ha provveduto allo sblocco delle premialità 2013 e 2014 per un totale di euro 420 milioni e quindi, tra settembre 2016 e marzo 2017, sono stati complessivamente incassati dall'Ente 903 milioni di euro a valere sui crediti verso la Stato per quota indistinta oltre a 92 milioni di euro per quote vincolate del FSN.

Come già rilevato dalla Sezione nel capitolo afferente la manovra di bilancio dell'esercizio 2016, deve considerarsi che l'art. 1 della L. R. 12/12/2016 n. 39 recante variazioni al bilancio di previsione dell'esercizio 2016, all'art. 1, al fine di fronteggiare i maggiori oneri gravanti per l'anno 2016, sul Servizio sanitario regionale per l'acquisto di farmaci innovativi, per il finanziamento dell'Accordo integrativo regionale per la medicina generale e per le maggiori spese in conto capitale, assegna alla missione 13, programma 1, titolo 1, una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di 20 milioni di euro ed al titolo 2 della medesima missione 13 assegna una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di 30 milioni di euro.

Con riferimento al Programma Operativo 2016-2018, il tavolo di verifica ministeriale, tenutosi in data 21 marzo 2017, ha richiesto alla Regione Puglia integrazioni e chiarimenti in materia di specifici interventi per l'area di Taranto, rete di servizi territoriali, rete dell'assistenza extra-ospedaliera a elevato impegno sanitario, accreditamento, investimenti, e centralizzazione degli acquisti.

7.3 L'assistenza farmaceutica territoriale ed ospedaliera

L'art. 15, comma 3, del D. L. 6/07/2012 n. 95 convertito nella L. 7/08/2012 n. 135 dispone che, a decorrere dall'anno 2013, l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale per l'assistenza farmaceutica territoriale è rideterminato nella misura

dell'11,35 per cento al netto degli importi corrisposti dal cittadino per l'acquisto di farmaci ad un prezzo diverso dal prezzo massimo di rimborso stabilito dall'AIFA in base a quanto previsto dall'articolo 11, comma 9, del D. L. 31/05/2010, n. 78, convertito, dalla L. 30/07/2010, n. 122.

La Regione Puglia, nell'esercizio 2016, non ha rispettato il predetto tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale.

L'Organo di revisione, nella relazione-questionario al rendiconto 2016, ha comunicato che, sulla base del monitoraggio effettuato dall'AIFA sulla spesa farmaceutica in rapporto al tetto prefissato (al momento della compilazione del questionario disponibile fino ad ottobre 2016), la Regione Puglia presentava una incidenza della spesa territoriale farmaceutica del 13,37% sul fondo sanitario regionale, di circa 2 punti percentuali superiore al tetto.

Al riguardo, i revisori dell'Ente hanno aggiunto che la spesa farmaceutica territoriale si genera a seguito delle prescrizione dei medici e pediatri di libera scelta (spesa farmaceutica convenzionata) e dalle prescrizioni dei medici specialisti ospedalieri ed ambulatoriali (spesa farmaceutica diretta, ovvero farmaci distribuiti dai servizi farmaceutici delle ASL o in DPC) ed hanno richiamato le deliberazioni di Giunta regionali volte al contenimento della predetta spesa, meglio illustrate in prosieguo. Si rammenta che la Regione Puglia, anche nell'esercizio 2015, non aveva rispettato il predetto tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale avendo conseguito una percentuale del 13,33%, mentre, alla chiusura dell'esercizio 2014, aveva conseguito un risultato del 12,98%, oltrepassando, per entrambi gli esercizi, il predetto tetto di spesa dell'11,35%.

L'art. 15, comma 4, del citato D. L. n. 95/2012 prevede, inoltre, che, a decorrere dall'anno 2013, il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera è rideterminato nella misura del 3,5%.

Nell'esercizio 2016, la Regione Puglia non ha osservato anche il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera.

Dalla relazione dell'Organo di revisione emerge che, sulla base del monitoraggio mensile effettuato da AIFA sulla spesa farmaceutica in rapporto al tetto prefissato (al momento della compilazione del questionario disponibile fino ad ottobre 2016), la Regione Puglia presenta una incidenza della spesa ospedaliera farmaceutica del

5,2% sul fondo sanitario regionale, di 1,7 punti percentuali superiore al tetto; che il valore di incidenza della spesa sul fondo della Regione è in linea con la media nazionale e che la difficoltà diffusa nel rispetto del tetto è dovuta all'introduzione di farmaci ad alto costo (in particolare oncologici di 2a e 3a linea, biologici, ormonali) e farmaci innovativi.

La Sezione osserva che, alla data del 10 giugno 2017, non risultano ancora disponibili i dati elaborati dall'AIFA ai fini del monitoraggio della spesa farmaceutica alla chiusura dell'esercizio 2016, ma, in ogni caso, posto che i dati forniti dall'Organo di revisione, sempre sulla base dei predetti dati AIFA, risultano aggiornati ad ottobre 2016 può reputarsi oggettivamente difficile il totale recupero degli scostamenti percentuali conseguiti dall'Ente in soltanto due mesi.

Nell'esercizio 2015, invece, l'Ente aveva registrato un risultato del 5,59% in crescita rispetto al risultato del 5,4% dell'esercizio 2014.

Questa Sezione, con deliberazione n. 196/PRSP/2016 in sede di pronuncia sul bilancio di previsione 2016, aveva rilevato che l'esame dei dati AIFA, aggiornati al 16 settembre 2016 ed inerenti il monitoraggio della spesa farmaceutica nel periodo gennaio-maggio 2016 rilevava il permanere dell'inosservanza del tetto di spesa dell'11,35% per la spesa farmaceutica territoriale conseguendo l'Ente il risultato percentuale del 14,71%; dell'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'art. 1, comma 398, della L. 11/12/2016 n. 232, recante la legge di stabilità 2017, prescrive che, a decorrere dall'anno 2017, il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 è calcolato al lordo della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto ed è rideterminato nella misura del 6,89 per cento e che conseguentemente il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera assume la denominazione di «tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti».

Parimenti, il successivo comma 399 prevede che il tetto della spesa farmaceutica territoriale è rideterminato nella misura del 7,96 per cento e che il predetto tetto di spesa assume la denominazione di «tetto della spesa farmaceutica convenzionata».

Con la legge di bilancio per il 2017 è stata, quindi, modificata la normativa relativa ai tetti alla spesa farmaceutica, spesa ancora in crescita nell'anno; una modifica che potrebbe contribuire a dare una soluzione, almeno per il futuro, alla questione del *pay back* sollevata dai produttori del settore (Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto di coordinamento della finanza pubblica approvato con deliberazione n. 3/SSRRCO/RCFP/17 del 3/04/2017).

A decorrere dal 1° gennaio 2017, è, inoltre, istituito, nello stato di previsione del Ministero della salute, un fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi, con una dotazione di 500 milioni di euro annui.

Con nota, pervenuta alla Sezione in data 26/04/2017 prot. n. 2125, il Direttore del Dipartimento Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti ha segnalato che, con determinazione dirigenziale n. 16 del 30/12/2016, sono stati fissati, in applicazione della nuova normativa dettata dal citato comma 399 della legge di stabilità 2017, i tetti di riferimento per la spesa farmaceutica territoriale convenzionata per singola azienda sanitaria e si è dato mandato alle Direzioni generali delle ASL di potenziare le procedure di controllo e sanzionatorie previste dall'accordo collettivo nazionale ed integrativo regionale nei confronti dei medici e dei pediatri di libera scelta che non rispettino le linee guida regionali e nazionali in materia di appropriatezza prescrittiva determinando il superamento dei tetti di spesa previsti dalla normativa vigente.

Con la medesima nota, il Direttore del Dipartimento Promozione della salute ha segnalato che, con deliberazione di Giunta regionale n. 984 del 6/06/2016, l'Ente ha approvato il piano delle azioni con la finalità di uniformare i comportamenti prescrittivi e di presa in carico dei pazienti durante tutto il percorso assistenziale; tale piano finalizzato sia al governo della spesa farmaceutica ospedaliera e territoriale sia ad orientare la pratica clinica verso un comportamento basato sulle evidenze scientifiche prevede i seguenti specifici interventi: istituzione della Commissione Tecnica Regionale Farmaci con competenza anche sui dispositivi medici poi nominata, con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 1706 del

8/11/2016; attività di farmacovigilanza e monitoraggio intensivo; promozione di eventi formativi volti alla sicurezza dei pazienti e alla riduzione degli errori in terapia farmacologica, in sintonia con quanto disposto dal Ministero della Salute con le raccomandazioni n. 7/2008 e n. 14/2012; attività di informazione e documentazione sui protocolli e sui profili di prodotto; abolizione dei prontuari terapeutici ospedalieri/aziendali, anche in considerazione delle disposizioni adottate dalla Giunta regionale con provvedimento n. 2256/2015 in materia di razionalizzazione degli acquisti sanitari; creazione del Prontuario Terapeutico Regionale (PTR), in alternativa al Prontuario Terapeutico Ospedaliero Regionale (PTOR), che deve, comunque, essere inteso come uno strumento di governo della spesa farmaceutica ospedaliera e della relativa continuità terapeutica, con particolare riferimento all'appropriatezza ed alla aderenza alla terapia successivamente alle dimissioni del paziente; incremento delle attività di distribuzione diretta del primo ciclo terapeutico dopo dimissione da ricovero ospedaliero, visita specialistica o ambulatoriale; presa in carico e distribuzione diretta dei farmaci per pazienti affetti da patologie gravi e/o di carattere cronico tali da richiedere follow-up ricorrenti; razionalizzazione della logistica attraverso magazzini centralizzati e limitazione delle scelte prescrittive in deroga da riservare esclusivamente a casi clinici eccezionali, adeguatamente motivati dai prescrittori con particolare riferimento alla mancanza di alternativa farmacologica di pari efficacia atta a garantire la continuità terapeutica nell'ambito degli indirizzi forniti dalla CTRF (Commissione Tecnica Regionale Farmaci) e con dichiarazione di infungibilità.

Il Prontuario Terapeutico Regionale (PTR) è definito dalla medesima delibera di Giunta uno strumento dinamico sottoposto a periodico aggiornamento da parte della Commissione tecnica regionale farmaci ed in quanto strumento di governo clinico, è vincolante per le prescrizioni, somministrazioni ed erogazione di farmaci nelle strutture delle Aziende sanitarie, incluse le strutture convenzionate con il SSR e le residenze sanitarie assistenziali e socio sanitarie assistenziali.

Sono state, inoltre, dettate, con la deliberazione di Giunta regionale n. 1287 del 10/08/2016, apposite linee di indirizzo per le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale volte al contenimento della spesa farmaceutica territoriale ed in particolare si è disposto: 1) il potenziamento e la qualificazione delle funzioni di controllo dei

competenti servizi delle ASL. Le priorità su cui agire sono state individuate nel rispetto delle Note Limitative AIFA e dei piani terapeutici, nella verifica dei consumi riferiti ai politrattati e nell'aderenza nei principali trattamenti cronici, nell'evidenziazione delle casistiche di inosservanza dei vincoli prescrittivi, nell'individuazione e l'analisi dei livelli di spesa e consumo delle categorie di farmaci maggiormente critiche, in specie allo scopo di individuare sprechi e consumi non appropriati; 2) la definizione di un set di indicatori di consumo opportunamente gradualizzati e facilmente verificabili che, basandosi sui dati di farmaco utilizzazione rilevati nell'ambito del sistema Edotto, consenta l'elaborazione di un report valutativo almeno trimestrale, che riporti i valori attesi degli indicatori, computati assumendo a riferimento la popolazione Istat; 3) opportuna sensibilizzazione e responsabilizzazione dei medici di medicina generale.

Con la successiva deliberazione di Giunta regionale n. 2034 del 13/12/2016, recante misure urgenti per la razionalizzazione della spesa farmaceutica territoriale ed interventi per incrementare l'appropriatezza prescrittiva sui farmaci ipolipemizzanti statine ed ezetimibe, la Regione ha fornito, coerentemente con le raccomandazioni emanate dall'AIFA con la Nota 13 le seguenti disposizioni: a) che i medici prescrittori, sia per i trattamenti ipolipemizzanti di Prima che di Seconda Linea, effettuino in prima istanza la scelta dell'opzione terapeutica meno costosa, tenuto conto della possibilità di ricorrere anche a farmaci con brevetto scaduto ed a basso costo per il conseguimento del target terapeutico, laddove non sussistano motivazioni cliniche che inducano ad una scelta in deroga; che la scelta del farmaco ipolipemizzante da utilizzare sia effettuata dai medici prescrittori a fronte di valutazioni del valore di colesterolo LDL di partenza e del valore da raggiungere, della tollerabilità e delle potenziali interazioni sfavorevoli, tenendo in debita considerazione le diverse scelte terapeutiche ai diversi dosaggi; che la prescrizione da parte dei medici, sia in ambito ospedaliero che territoriale, di farmaci ipolipemizzanti di seconda ed eventuale terza scelta nei trattamenti, sia consentita solo quando il trattamento di prima linea a dosaggio adeguato e per un congruo periodo di tempo si sia dimostrato insufficiente al raggiungimento della riduzione attesa del colesterolo LDL e/o della riduzione di almeno il 50 % del colesterolo LDL o abbia indotto effetti collaterali; che i medici prescrittori, sia in ambito ospedaliero che

territoriale, verifichino l'opportunità di assicurare l'ottimizzazione del dosaggio della statina, prima di prendere in considerazione la sua sostituzione o associazione, evitando in tal modo il passaggio ingiustificato ed inappropriato verso terapie a maggior costo; che i medici effettuino un monitoraggio clinico dei pazienti in trattamento con farmaci ipolipemizzanti al fine di garantire l'utilizzo continuativo e non occasionale di tali medicinali, evitando

uno spreco inutile di risorse economiche e di documentare momento e cause che richiedano la sostituzione della terapia o la associazione con altri farmaci; che i servizi farmaceutici delle ASL, effettuino un monitoraggio bimestralmente sulla corretta applicazione di tale dispositivo regionale, verificando, mediante il sistema informativo regionale Edotto, l'appropriatezza delle prescrizioni farmaceutiche e delle relative schede di monitoraggio informatizzate, inerenti farmaci ipolipemizzanti a base dei principi attivi rosuvastatina ovvero ezetimibe e segnalando alle Direzioni Generali/Sanitarie i comportamenti prescrittivi difformi rilevati al fine di valutare l'applicazione di sanzioni disciplinari/amministrative previste dalle normative vigenti in materia; che il contenimento della spesa farmaceutica relativa alla categoria degli ipolipemizzanti rappresenta iniziativa per il monitoraggio ed il controllo della spesa farmaceutica ai fini di una sua riconduzione verso i valori di riferimento, come previsto dagli obiettivi di mandato dei Direttori Generali delle AA.SS.LL, A.O. ed IRCCS pubblici; che il raggiungimento di tale obiettivo sia valutato tramite il sistema informativo regionale Edotto e che i medici abbiano la possibilità di verificare l'indice di raggiungimento dell'obiettivo attraverso il cruscotto specifico presente sulla piattaforma informativa Edotto relativo alla propria scheda medico personalizzata.

La medesima deliberazione di Giunta n. 2034/2016 ha, quindi, imposto l'obbligo per i tutti i medici prescrittori, sia in ambito ospedaliero che territoriale, di motivare clinicamente, mediante la compilazione informatizzata di una scheda di monitoraggio specifica predisposta sul sistema informativo Edotto, le eventuali prescrizioni relative ai principi attivi ad alto costo ed a maggior incidenza sulla spesa farmaceutica regionale quali la rosuvastatina ed l'ezetimibe, tenuto conto delle raccomandazioni AIFA di cui alla NOTA 13 volte ad incentivare l'utilizzo in prima istanza di farmaci a minor costo sia in Prima che in Seconda linea.

La Sezione auspica che, sulla base delle iniziative su delineate, possa effettivamente pervenirsi ad una contrazione della spesa farmaceutica posto che, come rilevato anche nel preambolo della deliberazione di Giunta n. 2034/2016 nella relazione allegata al precedente giudizio di parificazione del rendiconto regionale, entrambe le voci di spesa sulla assistenza farmaceutica regionale avevano superato nel 2015 il tetto prefissato facendo registrare una spesa tra le più elevate in Italia.

Dall'esame della su richiamata deliberazione di Giunta n. 984/2016 emerge, peraltro, che le *“azioni intraprese dalla Regione, negli anni, per il contenimento della spesa farmaceutica sia territoriale che ospedaliera (linee guida, percorsi diagnostico terapeutici assistenziali, distribuzione per conto, adozione di provvedimenti finalizzati a promuovere l'utilizzo di farmaci equivalenti e biosimilari, albumina, inibitori di pompa protonica)”* hanno presentato *“risultati al di sotto delle aspettative”* e conseguentemente questa Sezione invita l'Ente a proseguire nelle azioni finalizzate alla contrazione della spesa farmaceutica.

Durante la fase istruttoria, il Direttore del Dipartimento della Promozione della salute ha illustrato che, al fine di monitorare il comportamento prescrittivo dei medici territoriali e dei pediatri di libera scelta, è stato realizzato uno specifico cruscotto di monitoraggio che consente al singolo medico ed ai responsabili delle ASL e dei Distretti sociosanitari di verificare mensilmente il comportamento prescrittivo. Il cruscotto si compone di diversi pannelli: il primo offre una panoramica regionale dettagliate per ASL e con confronti rispetto alla media regionale e nazionale relativamente all'importo lordo pro-capite ed alla media di confezioni per assistito; il secondo pannello approfondisce gli stessi parametri a livello di singolo distretto socio-sanitario di una data ASL; il terzo pannello indica, in un distretto socio-sanitario, il confronto tra singoli medici di famiglia e l'ultimo pannello consente a ciascun medico di avere una panoramica del proprio posizionamento in termini di spesa lorda pro-capite.

La Regione ha, inoltre, comunicato che, in data 25/11/2016, è stata avviata la procedura per l'istituzione di un sistema dinamico di acquisizione per la fornitura di farmaci alle aziende sanitarie da affidare mediante appalti specifici da parte del soggetto aggregatore della Regione; che, a supporto dell'implementazione di azioni volte a migliorare l'appropriatezza prescrittiva, il Servizio farmaceutico ha

organizzato nel corso dell'anno svariati eventi formativi rivolti ai medici ospedalieri; che sono stati emanati numerosi provvedimenti in ambito ospedaliero e territoriale per il contenimento della spesa in particolare per la ricognizione di centri per il trattamento di molteplici patologie e che sono state diramate oltre 120 circolari informative per la diffusione di note AIFA.

Questa Sezione prende atto, quindi, delle molteplici attività poste in essere dalla Regione al fine di pervenire ad una riduzione della spesa farmaceutica ed in particolare rileva che, con deliberazione di Giunta regionale n. 177 del 14/02/2017 avente ad oggetto misure urgenti per la razionalizzazione della spesa farmaceutica territoriale - interventi volti ad incrementare l'appropriatezza prescrittiva dei farmaci antibiotici, l'Ente ha richiamato le raccomandazioni AIFA sugli antibiotici riportate sul Rapporto OSMED 2015, ratificandole quale linea di indirizzo regionale volta ad individuare dei macro indicatori finalizzati ad evidenziare ed evitare un uso scorretto degli antibiotici nella popolazione adulta in carico alla medicina generale. Con ulteriore deliberazione di Giunta regionale n. 250 del 28/02/2017, l'Ente ha dettato interventi volti ad incrementare l'appropriatezza prescrittiva dei farmaci inibitori della pompa protonica osservando che i medici prescrittori dovrebbero soppesare bene la necessità di prescrivere questi farmaci e tener conto del beneficio apportabile dalla terapia, della sua durata nonché dei potenziali effetti avversi ed ha disposto che le aziende sanitarie locali, in conformità con le previsioni degli Accordi Integrativi Regionali con la medicina generale, effettuino bimestralmente una verifica sulla corretta applicazione della deliberazione, esaminando, mediante il sistema informativo regionale Edotto, gli andamenti prescrittivi e segnalando eventuali comportamenti anomali al fine di valutare l'avvio dei procedimenti disciplinari ed amministrativi previsti dalle normative vigenti in materia.

La Sezione evidenzia anche che, con deliberazione di Giunta regionale n. 218 del 23/02/2017, è stato disposto l'affidamento all'Agenzia Regionale Sanitaria (A.Re.S.) dello sviluppo di un progetto finalizzato all'istituzione di un sistema di Logistica regionale farmaceutica centralizzata (HUB) a tecnologia avanzata incluso tra le azioni programmate nella proposta di Programma Operativo 2016-2018 al fine di pervenire alla centralizzazione ed ottimizzazione delle attività logistico-

amministrative in ambito farmaceutico mediante l'adozione di tecnologie avanzate, meccanizzate ed informatizzate.

La deliberazione di Giunta precisa che questo modello di gestione consentirà di ridurre i costi e ad aumentare la qualità dei servizi resi, sulla base di una progressiva riduzione dei costi di gestione ottenuti grazie alla graduale riduzione del numero di magazzini locali ed una continua diminuzione del personale tecnico ed amministrativo occupato in attività logistiche e di magazzino nei magazzini locali.

L'A.Re.S. Puglia dovrà, quindi, portare a termine lo sviluppo di tale progetto entro il termine del 30/06/2017 e le necessarie risorse per la redazione del suddetto progetto trovano copertura nel finanziamento corrente della Agenzia.

Si rammenta, peraltro, che, ai sensi dell'art. 1, comma 569, della L. 28/12/2015 n. 208 (legge di stabilità 2016), al fine di consentire la regolare somministrazione dei farmaci innovativi nel rispetto della cornice finanziaria programmata per il Servizio sanitario nazionale ed in relazione alle misure di efficientamento del settore sanitario per gli anni 2015 e 2016, la spesa per l'acquisto di farmaci innovativi concorre al raggiungimento del tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale per l'ammontare eccedente annualmente, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, l'importo del fondo previsto dall'articolo 1, comma 593, della L. 23/12/2014 n. 190 ed allocato nello stato di previsione del Ministero della salute, per gli anni 2015 e 2016 per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi.

7.4 La razionalizzazione degli acquisti sanitari

Come già rilevato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale del precedente esercizio, la Regione Puglia, con l'art. 20 della L. R. 1/08/2014 n. 37, al dichiarato fine del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, ha avviato un processo di razionalizzazione dell'acquisizione di lavori, beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale attraverso il ricorso alla centrale di committenza regionale.

La Regione ha, quindi, designato la società totalmente partecipata InnovaPuglia Spa “soggetto aggregatore della Regione Puglia (SarPulia)” nella sua qualità di

centrale di committenza costituita, ai sensi del comma 455 dell'articolo 1 della legge 27/12/2006 n. 296 e centrale di acquisto territoriale, ai sensi dell'articolo 33 del D. Lgs. n. 163/2006.

La normativa prevede che le attività di centralizzazione delle committenze e quelle ausiliarie devono essere svolte non soltanto in favore della Regione ma anche delle aziende ed enti del SSR, i quali sono tenuti a ricorrere al soggetto aggregatore regionale per la acquisizione di lavori, beni e servizi, secondo le modalità individuate negli atti della programmazione regionale, fatte salve le specifiche disposizioni nazionali che consentono il ricorso ad altre centrali di committenza e l'utilizzo di altri strumenti telematici.

Secondo il disposto dell'art. 20, comma 5, della citata L. R. n. 37/2014, il soggetto aggregatore può svolgere, previa stipulazione di apposita convenzione, le proprie attività in favore dei seguenti soggetti: enti ed agenzie regionali; enti locali, nonché loro consorzi, unioni o associazioni ed eventuali ulteriori soggetti interessati. Conseguentemente, la Regione, con deliberazione di Giunta n. 2461 del 25/11/2014, ha approvato lo schema di convenzione che disciplina i rapporti tra il soggetto aggregatore ed i soggetti su indicati ed il relativo piano tariffario.

Dalla relazione al disegno di legge al rendiconto 2016 emerge che, al 31 dicembre 2016, risultano convenzionati con InnovaPuglia in totale 68 Amministrazioni così distribuite: 45 Comuni, 12 Enti ed Agenzie Regionali, 11 Enti vari.

Con deliberazione della Giunta regionale 29 luglio 2016, n. 1176, è stata istituita la Sezione Gestione Integrata Acquisti, incardinata nella Segreteria Generale della Presidenza, avente il compito di curare la programmazione degli acquisti della Regione Puglia e del sistema integrato regionale in accordo con il soggetto aggregatore.

L'art. 21 della citata L. R. n. 37/2014 aggiunge che, con apposita deliberazione di Giunta regionale di approvazione del piano regionale delle attività negoziali, da adottarsi entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla base dell'analisi svolta dalla direzione dell'Area politiche per la promozione della salute, devono essere individuate le categorie di beni, servizi e lavori che le aziende e gli enti del SSR acquisiscono in forma aggregata o comunque facendo ricorso alle attività del soggetto aggregatore.

In particolare, il soggetto aggregatore per lo svolgimento delle attività di centralizzazione delle committenze può stipulare convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed accordi quadro di cui all'articolo 59 del D. Lgs. n. 163/2006; gestire sistemi dinamici di acquisizione ai sensi dell'articolo 60 del D. Lgs. n. 163/2006; gestire le procedure di gara, svolgendo le attività ed i servizi di stazione unica appaltante ai sensi del D.P.C.M. del 30/06/2011 procedendo all'aggiudicazione del contratto; curare la gestione dell'albo dei fornitori "on line"; assicurare lo svolgimento delle attività di committenza ausiliarie, ai sensi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/02/2014 sugli appalti pubblici; assicurare la continuità di esercizio, lo sviluppo e la promozione del servizio telematico denominato EmPulia.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 2256 del 17/12/2015, l'Ente, indicando in maniera prioritaria ed unitaria l'obiettivo del risparmio della spesa sanitaria per l'acquisizione di beni e servizi, ha individuato, per ciascuna delle 14 categorie indicate dal tavolo nazionale degli aggregatori, l'azienda capofila avente il compito di supportare, per l'anno 2016, il soggetto aggregatore per l'indizione della relativa gara.

Il prospetto che segue, riportato nella citata delibera di Giunta regionale, elenca, pertanto, le categorie merceologiche di beni e servizi da acquisire in forma aggregata.

Procedura di Gara	CAPOFILA
<i>Defibrillatori</i>	A.O.U. POLICLINICO
<i>Protesi d'anca</i>	A.O.U. POLICLINICO
<i>Stent</i>	ASL BT
<i>Pace-maker</i>	A.O.U. POLICLINICO
<i>Aghi e siringhe</i>	ASL BT
<i>Medicazioni generali</i>	ASL BR
<i>Ausili per incontinenza (ospedalieri e territoriali)</i>	ASL BT

<i>Farmaci</i>	A.O.U. POLICLINICO
<i>Vaccini</i>	Contratto in essere
<i>Integrati per gestione apparecchiature elettromedicali</i>	ASL BR
<i>Pulizia</i>	Affidata attualmente alle società in house
<i>Ristorazione</i>	ASL SA
<i>Lavanderia</i>	ASL BA
<i>Smaltimento rifiuti</i>	ASL FG

Per tali tipologie di gare, la deliberazione di Giunta n. 2256/2015 prevede che ciascuna azienda sanitaria individuata ha il compito di: a) supportare il soggetto aggregatore nell'indizione della gara, della nomina della commissione tecnica o del seggio di gara ove previsto, fornire supporto per rispondere ad eventuali quesiti/chiarimenti eventualmente presentati in sede di gara; b) aggregare i fabbisogni a livello regionale, avvalendosi anche del supporto di funzionari del Dipartimento Promozione della Salute appositamente individuati; c) provvedere alla definizione del capitolato e del disciplinare di gara; in base alla difficoltà della procedura, l'azienda capofila potrà costituire pool tecnici avvalendosi della collaborazione di funzionari e dirigenti e d) comunicare al soggetto aggregatore i soggetti designati quali supporto al RUP ai sensi dell'art. 10, comma 7, del D. Lgs. n. 163/2006.

I capitolati ed i disciplinari di gara, per le 14 categorie suindicate, dovevano essere prodotti entro il 31 gennaio 2016.

Inoltre, la deliberazione di Giunta n. 2256/2015 dispone che tutte le procedure di gara devono essere bandite a livello regionale con aggregazione dei fabbisogni anche per quegli Enti che hanno contratti in corso di esecuzione e per i quali dovranno essere comunicate le date di scadenza dei contratti.

Pertanto, per quegli Enti del SSR che hanno contratti in corso di esecuzione, nelle procedure di gara deve essere specificata la decorrenza iniziale del contratto, in modo da evitare il ricorso alle proroghe e/o estensioni contrattuali e gli enti del SSR devono comunicare i propri fabbisogni all'Azienda capofila entro 30 giorni dalla richiesta da questa effettuata.

Il mancato rispetto di questo termine, qualora dovesse comportare un ritardo nell'indizione della procedura di gara, è reputato idoneo a determinare responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti, nonché ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance*.

La Regione, con la successiva deliberazione di Giunta n. 73 del 9/02/2016, ha previsto ulteriori disposizioni per le procedure aggregate in sanità ed ha invitato le Aziende sanitarie ad evitare provvedimenti in contrasto con la normativa nazionale e con l'assetto organizzativo adottato con la su richiamata delibera di Giunta regionale n. 2256/2015.

Nel contempo, valutato che nessuna delle procedure è stata aggiudicata in via definitiva, alla luce delle recenti modifiche normative, la Regione ha diffidato le Aziende sanitarie a revocare le procedure di gare indette e relative alle categorie di spesa individuate dal tavolo nazionale degli aggregatori in contrasto con la normativa in materia e ad anteporre all'interesse specifico della singola azienda l'interesse pubblico di contenimento e razionalizzazione della spesa di cui la centralizzazione degli acquisti costituisce *ex lege* presupposto.

Con la medesima deliberazione di Giunta è stato autorizzato il prosieguo delle gare, indette in fase antecedente all'adozione della DGR n. 2256/2015, condotte in unione d'acquisto, e riferite a *stent*, protesi ortopediche e farmaci, in quanto rispondenti ai requisiti di cui alla citata delibera e già in avanzato stato procedurale nonché sono state consentite gare ponte ai sensi del D. Lgs. n. 163/2006 nelle more di aggiudicazione della gara espletata dal soggetto aggregatore, al fine di evitare il ricorso a proroghe illegittime. Tali procedure di evidenza pubblica dovranno essere bandite per il tempo limitato all'espletamento della procedura di acquisizione da parte del soggetto aggregatore.

La deliberazione di Giunta regionale n. 73/2016 ha, poi, modificato la D.G.R. n. 2256/2015 nella parte in cui attribuisce la gara di acquisto farmaci all'A.O.U. Policlinico di Bari anziché alla ASL Bari e stabilisce che l'Ares Puglia bandisca, nel primo trimestre 2016, le procedure di acquisto e distribuzione dei farmaci PHT di cui alle D.G n. 134/2015, n. 135/2015 e n. 137/2015 avvalendosi di Innovapuglia SpA nella sua qualità di soggetto aggregatore. Per quanto attiene alle succitate procedure, l'Ares Puglia è sottoposta agli stessi obblighi delle aziende capofila.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 26/04/2017 prot. n. 2125, il Direttore del Dipartimento Promozione della salute ha evidenziato che, con deliberazione di Giunta regionale n. 1584 dell'11/10/2016 recante modifiche alla citata delibera di Giunta n. 2256/2015, sono state impartite ulteriori disposizioni per semplificare i rapporti tra soggetto aggregatore della Regione ed enti del Servizio sanitario regionale con particolare riferimento alle fasi di ricognizione dei fabbisogni e definizione dei progetti di acquisto di forniture e servizi.

Dall'esame della su richiamata deliberazione di Giunta n. 1584/2016, emerge che le procedure di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti hanno comportato l'approvazione degli atti propedeutici per le seguenti procedure di acquisto:

1. Ausili per incontinenza, Importo a base d'asta di €. 149.097.395,95
2. Medicazioni generali, importo a base d'asta di €. 49.668.477,98
3. Aghi e Siringhe, importo a base d'asta €. 50.648.791,95
4. Defibrillatori e Pacemakers, importo a base d'asta €. 138.514.240,00
5. Farmaci PHT, importo a base d'asta complessivo €. 169.701.666,00.

Durante la fase istruttoria, l'Ente ha segnalato che le procedure avviate, allo stato, non risultano ancora concluse e che è stata bandita anche una gara per il sistema informativo regionale della diagnostica per immagini per l'importo complessivo di €. 33.854.000,00, iva esclusa.

La relazione al disegno di legge al rendiconto 2016 conferma le seguenti procedure di centralizzazione della spesa sanitaria riportate nella tabella che segue estratta dalla su richiamata relazione ove si specifica, tra l'altro, che le iniziative defibrillatori e *pacemaker* sono state oggetto di una sola procedura di gara ma che i dati riportati nel prospetto sono scorporati per le due merceologie.

Nome iniziativa	Stato Iniziativa	Data indizione	Valore Iniziativa (milioni di euro)
Fornitura di sieri e vaccini necessarie per le esigenze delle Aziende Sanitarie Locali della R. P.	Attiva	15/04/2016	20
Gara telematica a procedura aperta ex art. 60, D.Lgs. n. 50/2016 per la fornitura in Somministrazione di Aghi e Siringhe per i fabbisogni delle Aziende Sanitarie della Regione Puglia	Bandita	14/11/2016	48
Ausili per incontinenti ad assorbenza (consegna domiciliare e ospedaliera) occorrenti alle Aziende Sanitarie della Regione Puglia	Bandita	30/05/2016	149
Procedura aperta per la fornitura di defibrillatori impiantabili per i fabbisogni delle aziende sanitarie della Regione Puglia	Bandita	16/11/2016	97

Procedura aperta per la fornitura di medicazioni generali per i fabbisogni delle aziende sanitarie della Regione Puglia	Bandita	18/07/2016	52
Procedura aperta per la fornitura di pacemaker per i fabbisogni delle aziende sanitarie della Regione Puglia	Bandita	16/11/2016	36
Fornitura vaccino antinfluenzale	Attiva	25/10/2016	1

La relazione al disegno di legge riporta anche ulteriori attività gestite nel corso dell'esercizio 2016 dal soggetto aggregatore e precisamente: l'istituzione avvenuta 28 novembre 2016 di un sistema dinamico di acquisizione per la fornitura di farmaci per gli Enti e Aziende del SSR Puglia di importo complessivo di 3.600 milioni di euro e durata di 48 mesi; la conclusione dell'Accordo quadro multifornitore (gara indetta nel 2015) per il servizio di ventiloterapia meccanica domiciliare nella Regione; l'indizione avvenuta il 6 aprile 2016 di una gara aperta finalizzata alla stipula di un accordo quadro multifornitore per acquisto di strumentazione informatica, di dispositivi di telefonia mobile e servizi connessi a favore degli Enti e delle Amministrazioni della Regione Puglia di importo di €. 13.540.682,00 e la gestione dei servizi di connettività per la Community Network RUPAR Puglia, con rilancio della competizione gestito in maniera informatizzata sulla piattaforma EmPULIA che risulta utilizzata da 129 amministrazioni locali.

Con circolare del 18/11/2016, si è data indicazione alle aziende sanitarie che prima di procedere in autonomia all'indizione di una gara per una delle categorie merceologiche non ricomprese nel DPCM 24/12/2015, deve richiedersi alle altre aziende se hanno la medesima esigenza di acquisto al fine di procedere all'espletamento di una sola gara in unione temporanea di acquisto.

La Sezione osserva che le operazioni di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti sanitari già intraprese dalla Regione trovano, attualmente, ulteriore conferma nel disposto dell'art. 1, comma 548, della legge di stabilità 2016 che, al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, prescrive che gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle

categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 9 del D. L. 24/04/2014 n. 66 convertito dalla L. 23/06/2014 n. 89, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della società Consip SpA.

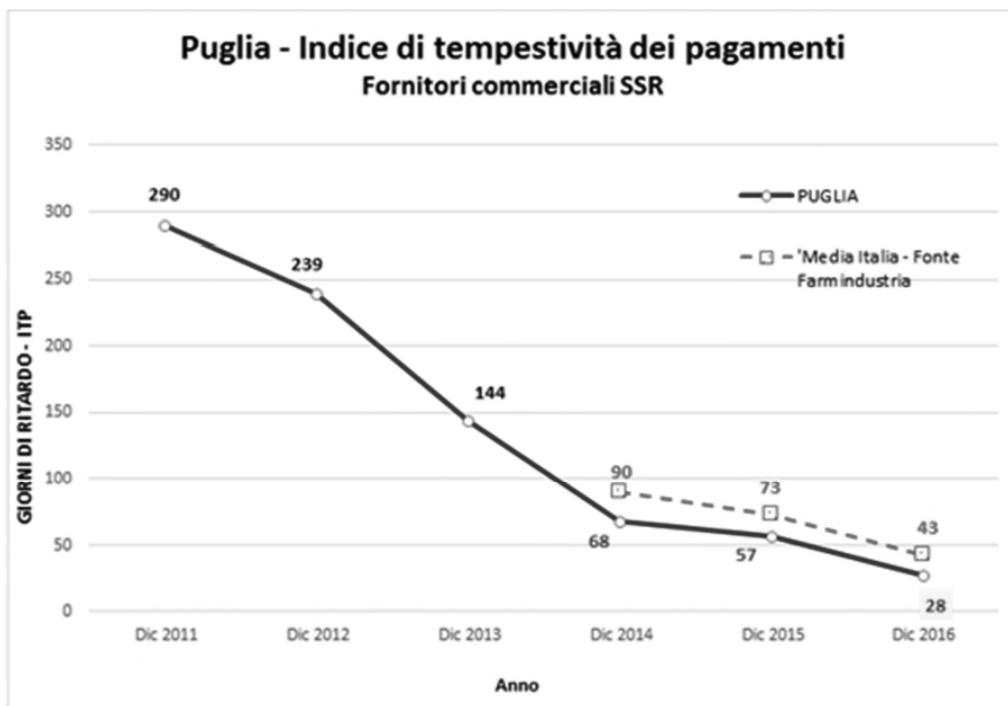
Durante la fase istruttoria, l'Ente ha, inoltre comunicato che la percentuale dei beni acquistati, mediante sistemi centralizzati, nel corso dell'esercizio 2016, si è mantenuta nel *trend* dei precedenti esercizi pari a circa il 90% per le gare sottosoglia comunitaria, mentre per la gare soprasoglia, il 50% circa dei beni è stato acquistato tramite sistemi centralizzati e pertanto si è registrato un dato inferiore alla percentuale del 70% dell'esercizio 2015 poiché sono state avviate le procedure di cui al D.P.C.M. 24/12/2015, in materia di aggregazione degli acquisti.

7.5 I tempi di pagamento dei fornitori ed il contenzioso

Durante la fase istruttoria, il Direttore del Dipartimento politiche per la promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti, con nota pervenuta alla Sezione in data 26/04/2017 prot. n. 2125, ha illustrato che la Regione Puglia, durante l'esercizio 2016, ha *“lavorato assiduamente per il raggiungimento degli obiettivi inseriti in piano operativo”* e che l'indice di tempestività dei pagamenti dei fornitori, per l'anno 2016, è pari a 28 giorni e si è ridotto del 50% rispetto all'anno 2015 ove si attestava in 57 giorni.

Con la medesima nota, si è precisato che il dato regionale si riferisce alla media dell'anno 2016 per tutte le fatture commerciali registrate dalle dieci aziende sanitarie e dalla gestione sanitaria accentrata e che la Regione Puglia è risultata tra le migliori d'Italia.

Il grafico che segue riportato nella relazione assessorile al disegno di legge al rendiconto 2016 evidenzia la costante riduzione dei giorni di ritardo nei pagamenti dei fornitori commerciali.



La Sezione, quindi, non può che confermare l'attività autocorrettiva intrapresa dalla Regione Puglia che, come rilevato nelle precedenti relazioni allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti, sin dalle deliberazioni di Giunta regionale del 19/06/2012 n. 1260 e dell'11/04/2013 n. 720, aveva approvato il piano di devoluzione finanziaria per la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori e per il contenimento del contenzioso ed aveva autorizzato la definizione di accordi di tipo transattivo.

Il tavolo di verifica ministeriale tenutosi in data 21/03/2017 e le cui risultanze sono state trasmesse alla Presidenza della Corte dei conti ha, tuttavia, accertato che una riduzione dei tempi medi di pagamento si è registrata in tutte le aziende sanitarie fatta eccezione per l'IRCCS De Bellis che presenta tempi di pagamento di 141 giorni ascrivibile, ad avviso della Regione, al ritardo con cui sono arrivate le note di credito relative ai farmaci per l'epatite C.

Sulla base dei dati forniti dalla su richiamata relazione al disegno di legge anche il debito verso fornitori commerciali si è ridotto sensibilmente da €. 895.995,00 (Fonte Bilancio di Esercizio 2015 – Stato Patrimoniale) a €. 600.946.653,28 (Fonte: dati preconsuntivi aziendali 2016).

Si rileva, tuttavia, che, con nota del 21/04/2016 prot. n. 1497, l'Ente aveva comunicato che, secondo i dati elaborati dalla Gestione Sanitaria Accentrata, i debiti verso fornitori commerciali nell'esercizio 2015 assommavano all'importo complessivo di €. 799.499.825,00.

In materia di contenzioso, la Sezione rileva che dagli esiti del tavolo di verifica ministeriale del 21 marzo 2017, comunicati al Presidente della Corte dei conti e trasmessi a questa Sezione in data 19/05/2017, è stato evidenziato il notevole importo di 29,516 milioni di euro accantonato dalla Regione per cause civili ed oneri processuali riferiti a cause in corso per risarcimento danni, per sinistri, per vertenze giudiziarie e per incarichi per avvocati esterni.

La relazione-questionario al rendiconto 2016 redatta dai revisori contabili dell'Ente ha evidenziato che Regione ha in corso contenziosi giudiziari in materia di accordi contrattuali per la remunerazione di prestazioni erogate dagli operatori privati accreditati; che i contenziosi riguardano le deliberazioni di Giunta n. 2858/2010 e n. 2519/2013 oggetto di annullamento da parte del Consiglio di Stato che ha comportato la nomina di un commissario ad acta; che dalla ricognizione effettuata sulle indicazioni del commissario risultano situazioni debitorie e creditorie in capo alla Regione e che attualmente il contenzioso non risulta definito.

L'Organo di revisione segnala, inoltre, la criticità concernente la mancata stima prudenziale degli eventuali oneri derivanti da tali contenziosi

7.6 I livelli essenziali di assistenza

I Livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) sono le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a garantire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di un ticket.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23/04/2008 precisa i seguenti livelli essenziali di assistenza del Servizio sanitario nazionale: a) prevenzione collettiva e sanità pubblica; b) assistenza distrettuale; c) assistenza ospedaliera.

La relazione al disegno di legge al rendiconto regionale dell'esercizio 2016 segnala che il percorso di miglioramento della qualità dell'assistenza sanitaria in atto viene confermato da alcuni degli indicatori del Sistema di Valutazione degli Adempimenti

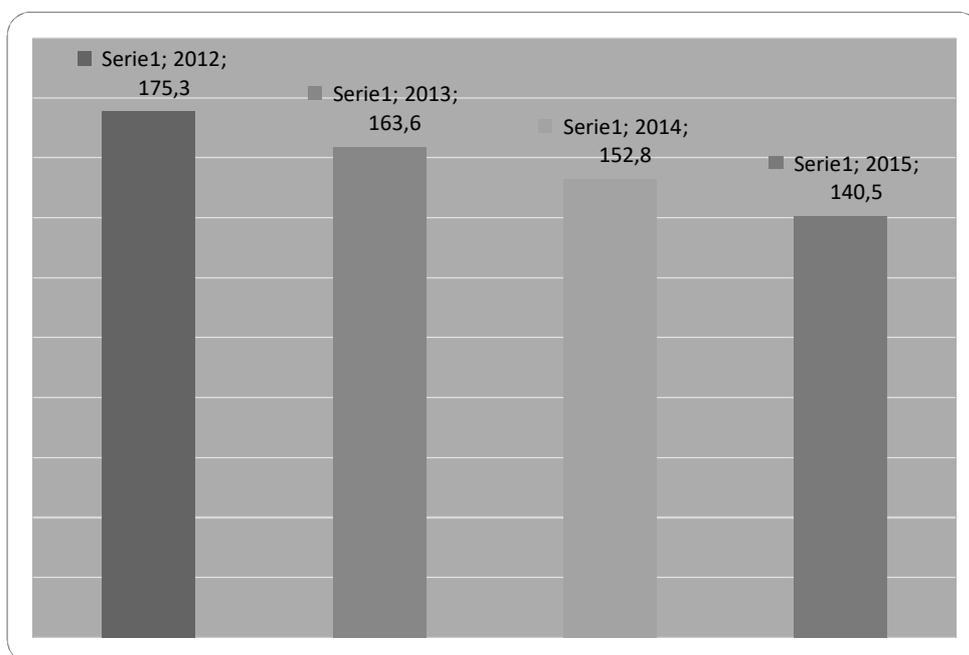
inerente i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e che, nonostante il processo di certificazione per l'anno 2015 non sia concluso, i Ministeri affiancanti hanno verificato una ulteriore riduzione del tasso di ospedalizzazione, con particolare riferimento al ricorso inappropriato al ricovero ospedaliero.

Si rammenta che una Regione è considerata inadempiente se non garantisce i livelli essenziali di assistenza nel caso consegua un punteggio inferiore a 140 punti; è considerata parzialmente adempiente se ottiene un punteggio tra 140 e 160 punti ed è considerata completamente adempiente se supera un punteggio minimo di 160 punti.

La relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 prendeva atto che la Regione era passata da un punteggio di 74 punti nel 2010, a 162 punti nel 2014.

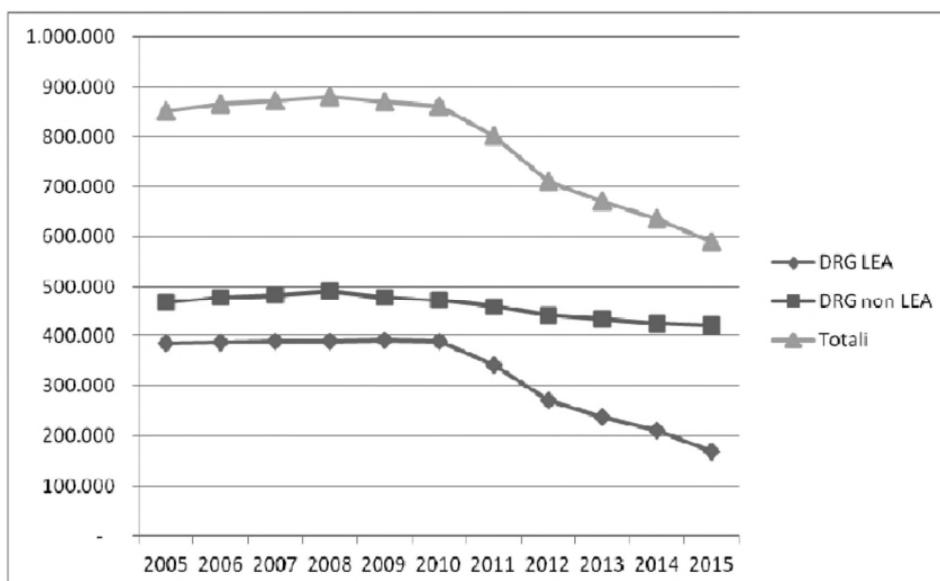
I grafici che seguono, riportati nella su richiamata relazione assessorile, evidenziano il *trend* in diminuzione sia del tasso standardizzato di ospedalizzazione per 1000 abitanti che dell'andamento del numero di ricoveri totali e potenzialmente inappropriati.

Tasso standardizzato di ospedalizzazione per 1000 abitanti



Andamento Numero di ricoveri totali e potenzialmente inappropriati

(ricoveri erogati in Puglia 2005-2015)



Dall'esame del verbale del tavolo di verifica dei livelli essenziali di assistenza, tenutosi in data 7 aprile 2017, si rileva che il punteggio relativo all'annualità 2015 è ancora in fase di verifica e che, relativamente all'assistenza ospedaliera, si verifica un importante decremento dell'ospedalizzazione tra il 2012 ed il 2015 e che, tuttavia, l'indicatore riferito al tempo intercorrente tra la ricezione delle chiamate di emergenza e l'arrivo del primo mezzo di soccorso pari a 19 minuti risulta superiore di un minuto rispetto al valore di riferimento del Comitato LEA.

7.7 Le leggi regionali in materia sanitaria

Nel corso dell'esercizio 2016, la legislazione regionale in campo sanitario è apparsa particolarmente rilevante sia per gli adempimenti contabili imposti alle aziende sanitarie locali dalla normativa della legge di stabilità regionale già esaminata che per gli interventi volti all'analisi del settore dei servizi esternalizzati.

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 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.

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.

7.8 Il piano di riordino ospedaliero

Durante la fase istruttoria, la Regione ha comunicato le iniziative assunte per il riordino ospedaliero successivamente alla deliberazione di Giunta regionale n. 161 del 29/02/2016 già esaminata da questa Sezione in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2015 e che si prefiggeva i seguenti obiettivi: individuazione dei fabbisogni di prestazioni ospedaliere; dimensionamento dell'offerta ospedaliera; ridefinizione del numero di posti letto ospedalieri per acuti; aumento del numero di posti letto ospedalieri per post-acuti; connotazione in modo specifico di ogni presidio della rete ospedaliera per livelli di complessità crescente; efficientamento della rete di emergenza-urgenza; sviluppo e riorganizzazione del sistema integrato delle funzioni ospedaliere; riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera; riequilibrio dei ruoli Ospedale-Territorio e riorganizzazione delle attività territoriali e parallelo progressivo potenziamento delle attività territoriali.

Conseguentemente la Regione, dopo aver rilevato che il numero dei posti letto in Puglia è pari a 3,4 per 1000 abitanti rispetto allo standard nazionale pari a 3,7 per 1000 abitanti, aveva proposto una prima elaborazione di riorganizzazione della rete ospedaliera, in attesa delle valutazioni del Ministero della salute e del Ministero dell'economia ed aveva approvato, con la predetta deliberazione di Giunta regionale n. 161/2016, il regolamento regionale contenente la classificazione delle strutture ospedaliere in ospedali di base ed ospedali di primo e secondo livello nonché la programmazione relativa alla costruzione di nuovi ospedali.

L'articolo 1, comma 2, del D. M. 2 aprile 2015 n. 70 recante la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera imponeva, infatti, alle Regioni, entro tre mesi dall'entrata in vigore, l'adozione di un provvedimento generale di programmazione di riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza postacuzie, garantendo, entro il triennio di attuazione del patto per la salute 2014-2016, il progressivo adeguamento agli standard dettati dal decreto, in coerenza con le risorse programmate per il Servizio sanitario nazionale e nell'ambito

della propria autonomia organizzativa nell'erogazione delle prestazioni incluse nei Livelli essenziali di assistenza sanitaria.

La relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2016 trasmessa alla Sezione in data 1/06/2017, evidenzia che la Regione ha adottato i provvedimenti di riduzione del numero dei posti letto ospedalieri accreditati ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri.

Con deliberazione di Giunta n. 1933 del 30/11/2016 sono state approvate integrazioni e modifiche alle precedenti deliberazioni giuntali n. 161/2016 e n. 265/2016 in seguito alle valutazioni operate dal Tavolo tecnico ministeriale che aveva espresso il seguente parere favorevole: *“i provvedimenti emanati sono ritenuti coerenti con gli standard del DM 70/2015 ma andranno integrati, dalla Regione Puglia, secondo le indicazioni sopra riportate. Si chiede alla regione di completare la chiusura dei PPI entro il termine di 18 mesi. Il provvedimento con le integrazioni richieste potrà essere inoltrato, per il completamento dell'iter, al Tavolo adempimenti e al Comitato LEA”*.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 265 dell'8/03/2017, si è provveduto alla correzione di un mero errore materiale dovuto alla mancata inclusione nell'allegato alla delibera di Giunta n. 161/2016 delle colonne relative alle discipline comprese tra radiologia e day-surgery.

Pertanto, l'Ente, con la su richiamata deliberazione di Giunta n. 1933/2016, dopo aver preso atto delle richieste pervenute dal Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del D.M. n. 70/2015, con particolare riferimento alle discipline eccedenti nella Regione Puglia (Neurochirurgia, Chirurgia Generale, Cardiologia, Pneumologia, etc.); ha provveduto alla definizione della riorganizzazione della Rete dell'Emergenza Urgenza della Regione Puglia ed al protocollo operativo elaborato dal Comitato Punti Nascita Regionale, ha approvato ulteriori integrazioni e modifiche ed ha stabilito che l'attuazione dello schema di riordino ospedaliero debba avvenire nei termini previsti dal D.M. n. 70/2015 e comunque entro il 31/12/2017 e di sottoporre a monitoraggio trimestrale l'attuazione del regolamento di riordino ospedaliero anche in termini di volumi ed esiti posto che tale attuazione deve trovare obbligatoria compatibilità e limite nelle disposizioni di cui all'art. 1, comma 524 e

seguenti della L. n. 208/2015 che disciplina le ipotesi di disallineamenti dai parametri fissati ex lege e gli eventuali piani di rientro delle aziende sanitarie.

All'esito dell'istruttoria, la Regione ha evidenziato che il regolamento di riordino ospedaliero è stato approvato in via definitiva, con deliberazione di Giunta regionale n. 239 del 28/02/2017 che ha, tra l'altro, confermato la nuova Rete Emergenza – Urgenza, comprensiva anche del protocollo operativo per il trasporto Sistema di Trasporto Materno Assistito (STAM) e del Sistema in Emergenza del Neonato (STEN); ha stabilito che i Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali, delle Aziende Ospedaliere Universitarie, nonché i legali rappresentanti delle strutture private accreditate (Enti ecclesiastici e Case di cura) garantiscano entro il 30/06/2017 l'attivazione del trasporto STAM e STEN, secondo le modalità indicate nel protocollo operativo, di cui alla D.G.R. n. 1933/2016; ha disposto che la permanenza dei Punti nascita è assicurata: a) dal rispetto dei requisiti strutturali, organizzativi e di sicurezza, stabiliti dall'Accordo Stato - Regioni n. 137/CU del 16/12/2010 “Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del taglio cesareo”; b) dal raggiungimento del numero di 1000 parti/anno o comunque in numero superiore a 500 parti/anno e dalla presenza nell'Ospedale della Terapia Intensiva ed ha rilevato che l'attuazione del riordino ospedaliero debba avvenire nei termini previsti dal D.M. n. 70/2015 e comunque entro il 2017 nella misura del 70% di quanto previsto e per il restante 30% entro il 2018 compatibilmente con gli adeguamenti anche strutturali delle strutture ospitanti i nuovi reparti e quindi a conclusione delle procedure di autorizzazione all'esercizio e di accreditamento istituzionale, sempre nel pieno rispetto della tempificazione indicata nel Piano Operativo 2016-2018.

Inoltre, la citata deliberazione di Giunta n. 239/2017 prescriveva che, entro il mese di marzo 2017, dovevano completarsi le preintese con le strutture private accreditate, in coerenza con i criteri definiti dal D.M. n. 70/2015 e rimandava, a seguito del completamento delle suddette preintese, la predisposizione di un testo coordinato, contenente anche le disposizioni dei precedenti regolamenti di riordino della rete ospedaliera nonché le eventuali indicazioni ministeriali.

Al riguardo, con nota pervenuta alla Sezione in data 26/04/2017 prot. n. 2125, il Direttore del Dipartimento della Salute ha precisato che sono in corso gli incontri con le singole Case di cura private accreditate al fine di ricondurre alcune discipline eccedenti nei limiti massimi previsti dal D.M. n. 70/2015.

7.9 Il piano di rientro per gli enti del Servizio sanitario regionale

L'articolo 1, comma 524, della L. n. 208/2015 (legge di stabilità 2015) prescrive che ciascuna Regione, entro il 30 giugno di ogni anno, deve individuare, con apposito provvedimento della Giunta regionale, ovvero del commissario ad acta, ove nominato, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici o gli altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, che presentano una o entrambe le seguenti condizioni: a) uno scostamento tra costi rilevati dal modello di rilevazione del conto economico consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività, ai sensi dell'articolo 8 sexies del D. Lgs. 30/12/1992 n. 502, pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 10 milioni di euro; b) il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, valutato secondo la metodologia prevista da apposito decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il successivo comma 525 prevede, in fase di prima applicazione, per l'anno 2016, che entro il 31 marzo le Regioni provvedano ad individuare, con apposito provvedimento della Giunta regionale, ovvero del commissario ad acta, ove nominato, gli enti del proprio Servizio sanitario regionale che presentano una o entrambe le condizioni di cui al comma 524, lettere a) e b).

Per la verifica delle condizioni di cui al comma 524, lettera a), sono utilizzati i dati dei costi relativi al quarto trimestre 2015 e dei ricavi; per la verifica delle condizioni di cui al comma 524, lettera b), sono utilizzati i dati relativi all'anno 2014.

Gli enti individuati ai sensi dei commi 524 e 525 devono presentare alla Regione, entro i novanta giorni successivi all'emanazione del provvedimento di

individuazione, il piano di rientro di durata non superiore al triennio, contenente le misure atte al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale ed al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta, al fine di superare ciascuno dei disallineamenti rilevati (L. n. 208/2015, art. 1, comma 528).

Con Decreto del Ministro della Salute del 21 giugno 2016 sono state individuati i primi criteri per la fase di avvio delle procedure di cui ai citati commi 524 e 525 ritenendo, comunque, necessario che il Ministero della Salute ed il Ministero dell'economia e delle finanze possano verificare la corretta individuazione delle aziende da sottoporre al piano di cui all'art. 1, comma 528, della L. n. 208/2015 al fine di prevedere un approfondimento con le Regioni interessate.

Dall'esame della relazione questionario al rendiconto 2016 trasmessa dall'Organo di revisione si rileva che la Regione Puglia non ha individuato enti del proprio Servizio sanitario regionale che presentano una o entrambe le condizioni ivi richiamate dal citato comma 524.

La relazione annuale del Presidente della Regione, pervenuta alla Sezione in data 9/06/2016, specifica che non sono stati ancora individuati gli Enti sanitari interessati e che il Decreto ministeriale del 21 giugno 2016 prevede, ai fini dell'individuazione ai sensi del comma 525, dell'art. 1, della legge n. 208/2015, delle strutture da sottoporre al piano di rientro e riconoscere la possibilità per le Regioni e Province autonome di sottoporre alla valutazione del Ministero della salute adeguata documentazione e, ove necessario, specifici provvedimenti regionali, di tenere conto: delle specificità di remunerazione delle prestazioni di emergenza territoriale, psichiatria e medicina penitenziaria eventualmente rese da parte delle strutture ospedaliere o altre attività di rilevanza regionale, e degli investimenti a carico dei contributi in conto esercizio". Ciò premesso, con nota del Direttore d'Area del 21/9/2016, la Regione Puglia ha richiesto un incontro tecnico specifico, non ancora realizzatosi, per la verifica dei finanziamenti relativi alla funzione didattica delle Aziende Ospedaliere-universitarie e degli altri finanziamenti vincolati.

7.10 La valutazione della performance del sistema sanitario regionale

La Regione Puglia, con deliberazione di Giunta regionale n. 260 dell'8/03/2016, ha aderito al sistema di valutazione della *performance* dei sistemi sanitari regionali della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa per gli anni 2016 e 2017 rilevato che l'Ente non aveva ancora implementato un proprio sistema di valutazione della *performance* che potesse consentire, ad integrazione dell'annuale processo di verifica dei livelli essenziali di assistenza, previsto dall'intesa Stato-Regioni del 23/03/2015 e dei risultati del Programma Nazionale Esiti, di effettuare valutazioni comparative a livello interregionale ed intraziendale in ordine alle seguenti dimensioni del sistema sanitario regionale: stato di popolazione della salute; capacità di perseguire le strategie regionali; valutazione sanitaria; valutazioni dell'esperienza degli utenti e dei dipendenti; valutazione della dinamica economico-finanziaria e dell'efficienza operativa.

Conseguentemente la Regione ha ritenuto che il sistema di valutazione delle *performance* dei sistemi sanitari regionali, attivo presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, costituisca uno strumento idoneo sia per implementare il processo di conoscenza e condivisione del SSR tra gli attori del sistema (ossia il *management*, i professionisti sanitari e i *policy makers*), facilitando la diffusione della cultura della valutazione, sia per rendere fruibile a tutti gli *stakeholders*, cittadini compresi, un report di valutazione in un'ottica di trasparenza e *accountability*.

La su richiamata deliberazione di Giunta precisa, infatti, che il Laboratorio Management e Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa coordina dal 2008 un *network* di Regioni italiane, che si confrontano sulle rispettive *performance* in ambito sanitario, sia a livello regionale che aziendale con l'obiettivo di condividere un sistema di valutazione della *performance* in *benchmarking* in quanto gli indicatori condivisi sono volti a descrivere e confrontare varie dimensioni della performance del sistema sanitario; ad oggi ne fanno parte le seguenti Regioni: Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, P.A. Trento, P.A. Bolzano, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto.

Un efficace sistema di monitoraggio delle prestazioni delle aziende sanitarie è, peraltro, perseguito anche dal legislatore della stabilità 2016 che, all'art. 1, comma 522, prevede che gli enti del Servizio sanitario nazionale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, devono attivare un sistema di monitoraggio delle attività assistenziali e della loro qualità, in raccordo con il sistema di monitoraggio regionale di cui all'articolo 4, comma 4, del D. L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, ed in coerenza con il programma nazionale valutazione esiti, pubblicando entro il 30 giugno di ogni anno i relativi esiti.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 2198 del 28/12/2016, la Regione ha individuato ed assegnato alle aziende sanitarie locali ed alle aziende ospedaliero-universitarie del Servizio sanitario regionale per il triennio 2016-2018 i relativi obiettivi di performance inerenti le seguenti macro-aree obiettivo oggetto di specifiche osservazioni e rilevazione di criticità da parte del Laboratorio Management & Sanità della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa ovvero di inserimento nell'ambito delle strategie regionali del "Programma Operativo 2016-2018" della Regione Puglia: capacità di governo della domanda sanitaria; appropriatezza e qualità; assistenza sanitaria territoriale; prevenzione; assistenza farmaceutica; sanità digitale; aspetti economico-finanziari ed efficienza operativa; ricerca e sperimentazione clinica.

L'individuazione delle macro aree obiettivo, degli obiettivi specifici e dei connessi indicatori, con corrispondenti pesi percentuali, sono reputati utili dalla predetta delibera di Giunta ai fini dell'erogazione ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie Locali ed Aziende Ospedaliero-Universitarie del S.S.R. del trattamento economico integrativo di cui all'art. 1, comma 5, del D.P.C.M. n. 502/1995 per ciascuno degli anni del triennio 2016-2018.

La valutazione in oggetto si ritiene positivamente conclusa e dunque può dar luogo all'erogazione del trattamento economico integrativo, i cui oneri sono a carico del bilancio dell'Azienda di appartenenza, esclusivamente nel caso in cui risultino raggiunti almeno la maggioranza (50% + 1) del numero degli obiettivi assegnati.

Dal punto di vista metodologico, i Servizi regionali competenti per materia – con il supporto dell’Agenzia Regionale Sanitaria (ARES) – dovranno certificare annualmente al Direttore del Dipartimento il raggiungimento/mancato raggiungimento dei singoli obiettivi e dei relativi indicatori sulla base dei target indicati, per l’anno di riferimento della valutazione.

7.11 Gli investimenti in sanità nell’esercizio 2016

Il direttore del Dipartimento promozione della salute ha comunicato che, durante l’esercizio 2016, sono state svolte molteplici attività in materia di investimenti.

Con l’adozione della deliberazione di Giunta regionale n. 1937 del 30/11/2016, si è conclusa la fase di selezione delle aziende sanitarie per i primi interventi ammessi al finanziamento a valere sul POR Puglia 2014-2020 — Asse IX - Azione 9.12 *“Interventi di riorganizzazione e potenziamento dei servizi territoriali socio-sanitari e sanitari territoriali a titolarità pubblica”* disponendo che, per gli interventi cantierabili, per un totale complessivo di €. 72.496.035,00, dovevano essere sottoscritti entro l’esercizio 2016 i disciplinari attuativi con le Aziende Sanitarie Locali beneficiarie al fine di consentire il raggiungimento dei target di spesa previsti. Dalla documentazione trasmessa durante la fase istruttoria si rileva che sono stati conseguentemente sottoscritti sei disciplinari attuativi.

Con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 355 del 21/03/2017, la Regione, dopo aver premesso che il P.O.R. Puglia 2014-2020, in coerenza con gli obiettivi tematici del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e dell’Accordo nazionale di Partenariato, all’Asse 9, declina tra le priorità d’investimento proprio gli investimenti in infrastrutture sanitarie e sociali per lo sviluppo, la riduzione delle disparità nelle condizioni sanitarie e la maggiore accessibilità ai servizi (FESR - art.5 punto 9) Reg. CE n. 1301/2013), ha disposto, in analogia a quanto già fatto con le Aziende Sanitarie Locali, di avviare anche con le aziende ospedaliere universitarie e gli IRCCS pubblici una procedura negoziale volta alla selezione degli interventi da ammettere a finanziamento a valere sulle risorse della predetta Azione 9.12 del PO FESR 2014/2020.

Dalla nota di riscontro alla fase istruttoria emerge, inoltre, che, relativamente agli interventi sanitari di cui alla delibera CIPE 92/2012 ammessi a cofinanziamento, nel corso dell'esercizio 2016 si sono registrate le seguenti attività: è stata aggiudicata provvisoriamente la gara dei lavori per il Centro ustionati dell'Ospedale Perrino di Brindisi; è stata definitivamente aggiudicata la gara dei lavori per il potenziamento della diagnostica per immagini dell'Ospedale pediatrico Giovanni XXIII di Bari; sono terminati i lavori di potenziamento dell'assistenza specialistica territoriale della ASL di Foggia; è stata definitivamente aggiudicata la gara dei lavori per l'adeguamento sismico del plesso maternità dell'azienda ospedaliera di Foggia; è stata indetta la gara per l'affidamento della progettazione esecutiva, direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza per la costruzione del nuovo Ospedale di Taranto ed avviate le procedure per l'acquisizione delle autorizzazioni ambientali per la costruzione del nuovo Ospedale della Valle d'Itria (Monopoli-Fasano).

Nell'ambito del programma di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie ai sensi dell'art. 20 della L. n. 67/1988, la Regione ha comunicato che il Ministero della Salute, a seguito delle riduzioni di disponibilità di cassa, ha indicato in €. 206.487.296,00 la disponibilità finanziaria per la copertura di accordi di programma e che conseguentemente la Regione ha inoltrato al Ministero l'elenco degli interventi ritenuti prioritari e le successive integrazioni richieste in data 30/12/2016 dal Ministero. Allo stato attuale, l'accordo integrativo è quindi alla valutazione del Nucleo Investimenti del Ministero della Salute.

Gli interventi già avviati, antecedentemente al 2016, risultano finanziati dai seguenti accordi di programma: accordo sottoscritto in data 27/05/2004 con finanziamento a carico dello Stato per €. 238.918.739,91; accordo sottoscritto in data 26/07/2007 con finanziamento a carico dello Stato per €. 416.223.310,00.

Nel maggio 2016, la Regione, in seguito alla delibera Cipe n. 16/2013 ed alle conseguenti note ministeriali in materia di adeguamento degli impianti antincendio delle strutture sanitarie per il quale è stata assegnata la somma di €. 5.970.195,83 ha concluso l'attività di ricognizione delle esigenze delle aziende sanitarie ed ha definito il quadro degli interventi necessari per la definizione di ogni intervento determinando in 163 milioni di euro il fabbisogno complessivo per 90 interventi di cui 62 per strutture ospedaliere e 28 per strutture territoriali.

Con deliberazione n. 1903 del 30/11/2016, la Giunta regionale ha preso atto del parere favorevole espresso dal Ministero della Salute con nota del 4/11/2016 al piano di interventi di adeguamento alla normativa antincendio del patrimonio edilizio delle aziende sanitarie pubbliche pugliesi, ai fini dell'accesso alla prima tranche del finanziamento previsto all'art. 6, comma 2, del D. L. n. 158/2012 ed ha approvato il piano degli interventi prioritari ed in particolari sono stati selezionati interventi relativi alle seguenti quattro strutture ospedaliere, tutte soggette a visite ispettive da parte dei Vigili del Fuoco: a) Azienda Ospedaliero Universitaria — Policlinico di Bari — Giovanni XXIII; b) Azienda Ospedaliero Universitaria — Ospedali Riuniti di Foggia; c) Ospedale di II livello “Perrino” di Brindisi; d) Ospedale di I livello “Tatarella” di Cerignola — FG (Cod. 160047).

In merito al piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nelle città di Bari e Taranto, la Giunta regionale, con deliberazione n. 644 del 10/05/2016, ha approvato la rimodulazione degli interventi inserendo l'aggiornamento tecnologico del nuovo complesso chirurgico e dell'emergenza, denominato “ASCLEPIOS II” (da adibire a radioterapia, PET/TC, ciclotrone, medicina nucleare e banca del sangue), in particolare per l'acquisizione di ulteriori apparecchiature/attrezzature per l'importo di €. 1.200.000,00, il potenziamento di un data center aziendale per €. 854.000,00 nonché la fornitura di una tac presso il Pronto soccorso dell'Ospedale di Taranto per €. 820.000,00.

7.12 Il monitoraggio dei rilievi dei Collegi sindacali degli enti sanitari regionali

La relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 9/06/2017, prot. n. 2818, chiarisce che la Regione effettua un monitoraggio sistematico dei rilievi dei Collegi sindacali degli enti sanitari e delle azioni correttive intraprese dagli enti.

Tale monitoraggio è effettuato dal Servizio regionale Controlli e Certificazione Aziende sanitarie che esamina i verbali dei Collegi sindacali attraverso la piattaforma P.I.S.A. resa disponibile dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso il Dipartimento della Ragioneria dello Stato.

Tutte le aziende sanitarie regionali, ad eccezione degli IRCCS aderiscono a tale piattaforma ed i vari *report* sono inseriti secondo una tempistica che varia da azienda ad azienda.

Per gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), i verbali dei Collegi sindacali sono acquisiti, invece, in formato cartaceo.

Il prospetto che segue, riportato dalla su richiamata relazione del Presidente della Regione, espone gli esiti dei monitoraggi ed evidenzia un totale del 18,62% di rilievi rispetto al campione di provvedimenti.

	NUMERO VERBALI	Numero delibere esaminate	Numero determinate esaminate	Totale esaminate	Delibere con rilievi	Determinate con rilievi	Totale rilievi	% totale dei rilievi sul campione di provvedimenti	Delibere in attesa di chiarimenti	DD in attesa di chiarimenti	Numero provvedimenti aziendali - delibere e determine	Numero delibere aziendali	Numero determine aziendali
ASL TARANTO	30	287	44	331	41	2	43	12,99	20	0	3705	2722	983
AOU Policlinico	23	32	22	54	24	18	42	77,78	0	0	2037	1054	983
DEBELUS	22	4	0	4	0	0	0	0,00	0	0	705	691	14
AOU RIUNITI FOGGIA	12	27	45	72	0	2	2	2,78	6	10	8937	4458	4479
ASL BRINDISI	26	55	0	55	0	0	0	0,00	2	0	5052	2256	2796
ASL LECCE	24	308	554	862	147	283	430	49,88	0	6	13740	6901	6839
IRCCS PAOLO GIOVANNI II	12	76	22	98	0	0	0	0,00	0	0	833	745	88
ASL BARI	53	201	846	1047	6	185	191	18,24	3	19	19140	2317	16823
ASL BT	20	835	884	1719	25	57	82	4,77	82	58	6544	2787	3757
TOTALE	222	1825	2417	4242	243	547	790	18,62	113	93	60693	23931	36762

Il prospetto successivo, invece, riporta il dettaglio dei rilievi distinti tra materia del personale, questioni contabili e questioni contrattuali e segnala che il maggior numero di rilievi riguarda carenze ed irregolarità riscontrate nell'adozione degli atti; mentre, si rilevano anche 36 casi di illegittimo ricorso a proroghe contrattuali, 2 casi di ingiustificata monetizzazione di ferie non godute, 8 casi di improprio utilizzo delle casse economali e 4 casi di illegittimo ricorso all'affidamento diretto per l'acquisizione di forniture e servizi.

	ASL BARI	ASL Brindisi	ASL BT	ASL Foggia	ASL Lecce	ASL Taranto	Ospedali Riuniti di Foggia	PoliClinico di Bari	IRCCS DE Bellis	IRCCS Giovanni Paolo II	totale	
PERSONALE	1. Mancata comparazione del curriculum										0	
	2. Irregolare o reiterato conferimento/proroga di incarichi libero professionali.					1					1	
	3. Ingiustificato affidamento di incarichi a professionisti esterni.										0	
	4. Irregolarità in materia di intramena.										0	
	5. Mancata rideterminazione della dotazione organica.										0	
	6. Illegittima assunzione di personale al di fuori della pianta organica										0	
	7. Ingiustificata monetizzazione di ferie non godute				2						2	
	8. Inosservanza di norme relative al CCNL.										0	
	9. Errata attuazione della contrattazione collettiva										0	
	10. Illegittima liquidazione di compensi aggiuntivi a favore di dirigenti medici componenti di Commissioni.										0	
	11. Illegittima assunzione di personale con contratti di lavoro flessibile										0	
	12. Mancata individuazione di responsabilità di procurato danno erariale.										0	
	13. Illegittimità delle procedure concorsuali di selezione del personale.										0	
	14. Segnalazione di danno erariale.										0	
	15. Mancato rispetto di disposizioni di contenimento della spesa pubblica.										0	
	16. Tardiva adozione dell'atto.	2					10					12
	17. Carenze e/o irregolarità riscontrata nell'adozione dell'atto.	12	0	3	129		4					148
QUESTIONI CONTABILI	1. Adozione di spesa oltre i limiti previsti dal preventivo economico annuale.										0	
	2. Improprio utilizzo casse economiche.				8						8	
	3. Irregolarità nelle procedure di incasso dei tickets										0	
	4. Mancata indicazione della quantificazione della spesa.										0	
	5. Mancata approvazione del bilancio di esercizio.										0	
	6. Ritardo nell'adozione del bilancio preventivo.										0	
	7. Mancato aggiornamento/istituzione degli inventari.										0	
	8. Mancato accantonamento al fondo Rischi ed Oneri o al fondo svalutazione Crediti.										0	
	9. Errata imputazione di costi su esercizi diversi rispetto a quello di competenza.	4										4
	10. Irregolarità, omissioni e carenze varie nella documentazione giustificativa della	19										19
	11. Ritardo nella presentazione Modelli 770.											0
	12. Ritardo nel versamento delle ritenute previdenziali, assistenziali e fiscali.											0
	13. Irregolare tenuta dei registri della cassa economica.						1					1
	14. Irregolarità nel versamento all'Istituto tesoriere degli incassi tickets											0
	15. Segnalazione di danno erariale.											0
	16. Mancato rispetto di contenimento della spesa pubblica.											0
	17. Tardiva adozione atto.				3							3
	18. Carenze e/o irregolarità riscontrata nell'adozione dell'atto.	26	1		82		8		39			156
QUESTIONI CONTRATTUALI	1. Illegittimo ricorso all'acquisto di beni in economia.	3				1	1				5	
	2. Illegittimo ricorso all'Istituto della proroga contrattuale.	6		24		6					36	
	3. Artificioso frazionamento degli acquisti.										0	
	4. Ritardo pagamento di fatture con conseguente aggravio di oneri.	2									2	
	5. Ingiustificato affidamento di lavori in urgenza.										0	
	6. Illegittimità nell'ambito degli appalti (LLPP - Gare Europee - Procedure di appalto)										0	
	7. Omissione collaudo di forniture										0	
	8. Illegittimo ricorso all'affidamento diretto per l'acquisizione di forniture e servizi.	1					3				4	
	9. Illegittime adozioni di delibera a sanatoria.			7							7	
	10. Ipotesi di rinnovo tacito contrattuale										0	
	11. Illegittimo svolgimento della procedura di gara										0	
	12. Illegittimo ricorso all'Istituto della trattativa privata.										0	
	13. Mancata esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto.										0	
	14. Segnalazione di danno erariale										0	
	15. Mancato rispetto di disposizioni di contenimento della spesa pubblica.										0	
	16. Tardiva adozione dell'atto.	11					3					14
	17. Carenze e/o irregolarità riscontrata nell'adozione dell'atto.	105	0	47		206	6	1	3			368
TOTALI	191	0	82	0	480	43	2	42	0	0	790	

La tabella successiva, infine, riporta gli estremi delle relazioni dei Collegi sindacali ai bilanci consuntivi trasmessi alla piattaforma P.I.S.A. ed evidenzia soltanto per la ASL Foggia il parere non favorevole del Collegio al bilancio di esercizio 2015.

Si rammenta che i bilanci di esercizio delle aziende sanitarie e della gestione sanitaria accentrata (GSA) sono oggetto di specifico e separato controllo da parte di questa Sezione, ai sensi dell'art. 1, comma 170, della L. n. 266/2205 e dell'art. 1, comma 3, del D. L. n. 174/2012.

ASL e AOU del S.S.R	Verbale presente sul portale P.I.S.A SI/NO	Verbale collegio del Collegio Sindacale	Anno di riferimento bilancio	Delibera Direttore Generale di adozione del bilancio d'esercizio	Data trasmissione delibera del bilancio d'esercizio al Collegio Sindacale	Parere del collegio favorevole SI/NO	Osservazioni al bilancio si/no
ASL BARI	si	n. 43 del 18.03.2016	2015	n. 918 del 16.05.2016	18.05.2016	si	si
ASL Brindisi	si	n. 5 del 28.07.2016	2015	n. 853 del 16.05.2016	26.05.2016	si	no
ASL BT	si	n. 201 del 13.07.2016	2015	n. 1098 del 16.05.2016	03.06.2016	si	si
ASL Foggia	si	n. 26 del 30.11.2016	2015	n. 528 del 16.05.2016	21.06.2016	no	
ASL Lecce	si	n. 20 del 13.06.2016	2015	n. 276 del 16.05.2016	26.05.2016	si	si
ASL Taranto	si	n. 27 del 15.09.2016	2015	n. 972 del 15.05.2016	14.07.2016	si	si
Ospedali Riuniti di Foggia	si	n. 12 del 13.07.2016	2015	n. 158 del 16.05.2016	04.05.2016	si	si
Policlinico di Bari	si	n. 28 del 08.07.2016	2015	n. 695 del 16.05.2016	30.05.2016	si	si
IRCCS De Bellis	n/a	n. 13 del 27.05.2016	2015	n. 260 del 16.05.2016	non rilevata	si	si
IRCCS Giovanni Paolo II	n/a	n. 15 del 26.07.2016	2015	n. 278 del 16.05.2016	non rilevata	si	no

7.13 L'accreditamento istituzionale

L'art. 15, comma 4, del D. L. del 06/07/2012, n. 95 convertito dalla L. 7/07/2012 n. 135 prescrive che ai contratti ed agli accordi vigenti nell'esercizio 2012 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 dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura 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.

La relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2016 specifica che, nell'esercizio 2016, la Regione ha rispettato le prescrizioni della normativa appena richiamata in materia di spesa per l'acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati per assistenza specialistica ospedaliera.

La relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni nell'esercizio 2016 specifica che la Regione: ha concluso le procedure per l'accreditamento istituzionale definitivo di cui all'art. 2, comma 35, del D.L. n. 225/2010; ha disposto che tutte le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni sanitarie abbiano attivato un'adeguata funzione di monitoraggio, prevenzione e gestione del rischio sanitario (*risk management*), anche mediante l'attivazione di specifici percorsi di audit e la rilevazione del rischio di inappropriata nei percorsi diagnostici ed ha adottato ed aggiornato il documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale e verifica che non siano stati concessi accreditamenti agli erogatori privati al di fuori dei fabbisogni rilevati nel documento di programmazione.

La relazione illustra, al riguardo, che la Regione ha aggiornato e determinato il fabbisogno delle seguenti tipologie di assistenza:

- Fabbisogno di posti letto ospedalieri per acuti e di riabilitazione previsti nel Piano di Riordino della Rete ospedaliera di cui al R.R. n. 7/2017;
- Fabbisogno di posti letto di Ospedali di Comunità e di RSA R1 di cui al R.R. n. 14/2015;
- Requisiti e fabbisogno per le strutture dedicate ai disturbi psichiatrici gravi in preadolescenza e adolescenza di cui al R.R. n. 14/2014;
- Requisiti e fabbisogno per i Presidi di Riabilitazione di cui al R.R. n.12/2015;
- Requisiti e fabbisogno per le strutture per l'Autismo di cui al R.R. n.9/2016.

I controlli regionali sono, poi, effettuati a consuntivo, comparando, i volumi ed i tetti complessivi assegnati alle strutture erogatrici per l'anno di riferimento con i volumi economici assegnati nell'anno precedente, al netto degli eventuali depotenziamenti intervenuti ex lege. Tali dati sistematicamente vengono trasmessi al MEF trattandosi di Regione sottoposta a piano di rientro.

La relazione precisa, infine, che la Regione programma ed effettua controlli sistematici sulla qualità ed appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate ed allega la seguente tabella inerente il controllo delle cartelle cliniche dell'esercizio 2016 e che evidenzia che la percentuale di prestazioni erogate in condizioni di inappropriatezza è del 26%.

Numero totale cartelle cliniche	Numero cartelle cliniche analizzate	Percentuale di prestazioni erogate in condizioni di inappropriatezza
549.017	140.000	26%

8. IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

8.1 La legislazione regionale recante il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nell'esercizio 2016

La nuova disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili dettata dal D. Lgs. n. 118/2011 dispone il riconoscimento dei debiti fuori bilancio con apposita legge regionale.

L'art. 73 prevede, infatti, in analogia con la disciplina dettata per gli enti locali dal D. Lgs. n. 267/2000, un'indicazione circoscritta e tassativa delle ipotesi in cui il Consiglio regionale può procedere con legge al riconoscimento di debiti fuori bilancio, ipotesi così elencate: a) sentenze esecutive; in tal caso, il Consiglio regionale deve provvedervi entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta, decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

La norma prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso e convenuto con i creditori.

Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del D. Lgs. 21/12/1990, n.

398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

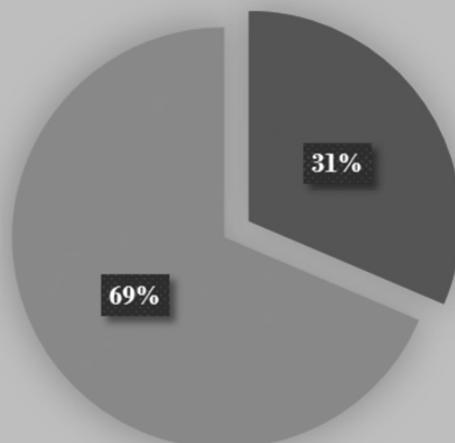
Nel corso dell'anno 2016, sono state promulgate, in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio, le seguenti leggi regionali:

- Legge Regionale 27 maggio 2016, n. 10;
- Legge regionale 17 giugno 2016, n. 12;
- Legge regionale 17 giugno 2016, n. 13;
- Legge regionale 17 giugno 2016, n. 14;
- Legge regionale 3 agosto 2016, n. 18;
- Legge regionale 9 agosto 2016, n. 21;
- Legge regionale 24 ottobre 2016, n. 26;
- Legge regionale 24 ottobre 2016, n. 27;
- Legge regionale 23 novembre 2016, n. 34;
- Legge regionale 5 dicembre 2016, n. 35.

A tali normative deve aggiungersi la legge regionale del 30 dicembre 2016 n. 40 recante la legge di stabilità per l'esercizio 2017 che, oltre a numerose disposizioni afferenti l'impostazione di bilancio 2017 – 2019, all'art. 69, prevede il riconoscimento di molteplici debiti fuori bilancio.

Come già rilevato dalla Sezione, nella relazione sulle leggi di spesa dell'esercizio 2016 approvata con deliberazione del 4/04/2017 n. 46/RQ/2017, ben 11 leggi regionali delle 24 leggi di spesa del 2016, recano il riconoscimento di debiti fuori bilancio pari al 31% della legislazione regionale.

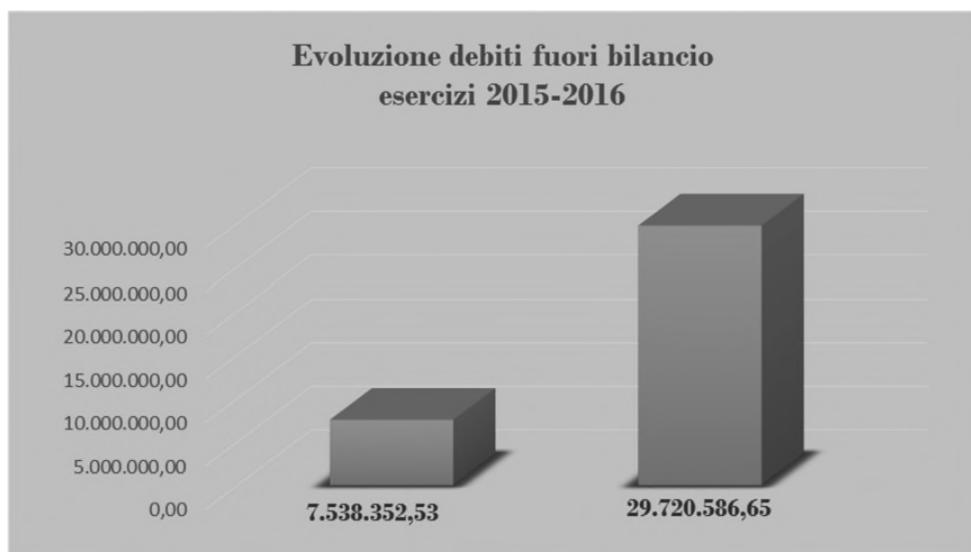
Legislazione regionale 2016



La tabella che segue riporta, in via dettagliata, le leggi regionali emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2016 e recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio ed evidenzia che i debiti riconosciuti assommano al notevole importo di €. 29.720.586,65, ascrivibile per €. 11.969.032,51 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per €. 17.751.554,14 all'acquisizione di beni e servizi, in assenza di preventivo impegno di spesa.

Leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2016							
Art. 73 D. Lgs. n. 118/2011							
L. R.		lett. a)	lett. b)	lett. c)	lett. d)	lett. e)	Totale
n. 10	27/05/2016	753.860,21				368.569,95	1.122.430,16
n. 12	17/06/2016	2.932.424,41				214.015,33	3.146.439,74
n. 13	17/06/2016	2.224.863,76				640.945,28	2.865.809,04
n. 14	17/06/2016					12.614.102,62	12.614.102,62
n. 18	03/08/2016	485.855,78				278.456,88	764.312,66
n. 21	09/08/2016	547.974,67				3.811,39	551.786,06
n. 26	24/10/2016	449.282,29				1.003.513,57	1.452.795,86
n. 27	24/10/2016	5.299,89				12.040,72	17.340,61
n. 34	23/11/2016	428.620,45				128.035,20	556.655,65
n. 35	05/12/2016	275.253,04					275.253,04
n. 40 art. 69	30/12/2016	3.865.598,01				2.488.063,20	6.353.661,21
Totali		11.969.032,51				17.751.554,14	29.720.586,65

L'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio per i quali si è provveduto al riconoscimento, nel corso dell'esercizio 2015, assommava, invece, a €. 7.538.352,53. Tale patologia sembra, quindi, reiterarsi anche nell'esercizio 2016 presentando un considerevole incremento, come evidenziato dal grafico sottostante.



Nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2015, questa Sezione ha già rilevato tale criticità sottolineando che i debiti fuori bilancio erano generati prevalentemente dal contenzioso e ribadendo la necessità di procedere ad una contrazione degli incarichi a difensori esterni all'Ente allo scopo di pervenire ad una riduzione della spesa per tale tipologia di spesa rilevato che l'Ente è dotato oramai di uno specifico settore preposto all'Avvocatura.

Si rammenta che, se pure in presenza di elementi di sostenibilità dei debiti, il procedimento di riconoscimento del debito assume carattere eccezionale nell'ordinamento contabile vigente trattandosi di obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro assunte in violazione delle norme giuscontabili.

La sussistenza di debiti fuori bilancio può, peraltro, comportare, nel tempo, un'alterazione dell'equilibrio della gestione (Sezione delle Autonomie, relazione al

Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, approvata con deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG).

8.2 L'esame dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalla Regione Puglia

Dall'esame della legislazione in materia, emerge che la L. R. n. 14 del 17/06/2016 consente il riconoscimento del debito fuori bilancio dell'importo di €. 12.614.102,62 originato dagli interventi attivati dalla Società Aeroporti di Puglia S.p.A, derivanti dalla sottoscrizione di un accordo con un terzo per la *“campagna di comunicazione per l'incentivazione del turismo incoming”*, per i quali non è stato assunto entro i termini utili il relativo impegno di spesa.

Al finanziamento della predetta spesa di €. 12.614.102,62 derivante dal debito fuori bilancio, si provvede con l'imputazione al capitolo n. 562015 denominato "Aeroporti di Puglia Spese per la promozione e comunicazione del territorio della Regione Puglia" a valere sullo stanziamento di competenza per l'esercizio 2016, missione 7, turismo, programma 1, sviluppo e valorizzazione del turismo, titolo 1, spese correnti, il cui stanziamento viene variato in aumento per un ammontare pari ad €. 414.102,62, in termini di competenza e cassa, mediante contestuale variazione in diminuzione di pari importo del capitolo n. 1110090 recante il fondo di riserva per la definizione delle partite potenziali, missione 20, fondi e accantonamenti, programma 1, fondo di riserva, titolo 1.

Dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge disponibile presso il sito web istituzionale del Consiglio si rileva, tra l'altro, che l'intervento regionale si configura come *“necessitato”* per la salvaguardia del patrimonio della società al fine di evitare che il gravare degli oneri dell'attività promozionale, già sostenuti, esponga la società all'insorgenza di rischi connessi con la disciplina delle concessioni aeroportuali, rischiando in estremo la revoca della concessione, *“senza che ciò comporti ratifica dell'operato della AdP Spa con particolare riferimento al contratto sottoscritto con la società AMS Ryanair”*.

La relazione illustra, inoltre, che i fatti e le circostanze contenute nella predetta relazione sono stati riportati anche in apposita memoria presentata dal Presidente della Giunta regionale alla Procura della Repubblica di Bari a cui si è “*rappresentata altresì l’esigenza di adottare il provvedimento di riconoscimento del debito entro il 29/05/2016, salvo la comunicazione da parte della Procura di fatti impeditivi tesi ad evitare la produzione di effetti connessi ad eventuali ipotesi di reato*”. La relazione aggiunge, che: “*a seguito dell’inoltro della precitata memoria, ad oggi non è pervenuta alcuna comunicazione da parte della Procura*”.

Passando all’esame delle leggi regionali che assumono carattere per così dire “omnibus”, in quanto comprensive di numerosissimi debiti dettagliatamente elencati, la Sezione sottolinea che risultano quantificati gli oneri ed indicate le forme di copertura con i relativi capitoli di spesa, ma non sempre risulta chiaramente esplicitata la collocazione del debito nell’ambito della casistica tassativamente definita dal legislatore dell’armonizzazione.

Al riguardo, l’Ente ha fornito rassicurazioni che, in sede di formulazione definitiva dei testi, si avrà cura di ribadire la casistica del debito come risultante dagli atti proposti e dai referti tecnici allegati.

La L. R. n. 18/2016, all’art. 1, comma 1, lett. b), reca il riconoscimento del debito fuori bilancio dell’importo di €. 273.179,88, derivante dagli avvisi di accertamento e dal processo verbale di constatazione del 28 maggio 2015 dell’Agenzia delle entrate nei confronti della Società Aeroporti di Puglia S.p.A., per il recupero a tassazione dell’IVA indebitamente detratta e non rendicontata.

Tale debito dovrebbe, quindi, ascrivere al bilancio della società partecipata ed il riconoscimento e pagamento da parte della Regione sembra giuridicamente inquadabile nell’ambito dell’adempimento del terzo.

Per la L. R. n. 34/2016, all’art. 1, lettera f), l’importo del debito derivante da sentenza è indicato in €. 5.377,36, mentre il referto tecnico riporta il dato errato di €. 5.477,36 come precisato dai chiarimenti dell’Ente.

Per alcuni debiti, poi, elencati in apposite lettere degli articoli di legge non viene indicato l’ammontare complessivo della spesa da finanziare ed al riguardo, si richiama l’art. 69, comma 1, lett. w) e lett. vv) della L. R. n. 40/2016; ai fini dell’imputazione della spesa di €. 673.481,16, riportata alla predetta lett. w), vi è,

peraltro, il riferimento al capitolo n. 771102 afferente il ripiano dei disavanzi sanitari esercizi 2000 e precedenti, ma non ne risultano specificate le ragioni.

Dai chiarimenti resi dalla Regione, al termine della fase istruttoria afferente l'esame delle leggi di spesa,²⁷ si desume che le posizioni debitorie sono ascrivibili a contenziosi che vedono coinvolte le aziende sanitarie nel periodo antecedente il 1994 e che rientrano nel novero delle gestioni liquidatorie e riguardano, in particolare, per €. 100.728,02 il riconoscimento di indennità di occupazione di un immobile per cui la ex USL LE/1 non aveva corrisposto all'Inpdap, proprietario del bene, i relativi canoni di locazione; per €. 302.173,73 la controversia afferente le competenze spettanti al commissario straordinario della gestione liquidatoria della ex USL BA/2 ed in tal caso le somme sono state liquidate da parte della tesoreria regionale in seguito a pignoramento presso terzi e per €. 358.473,18 il risarcimento danni per responsabilità medica relativa alla ex USL BA/3 ed anche per tale fattispecie si è verificato il pignoramento presso terzi.

Alla lett. bb) della medesima L. R. n. 40/2016 si provvede al riconoscimento di debiti in favore degli avvocati dipendenti regionali per l'attività defensionale svolta sulla base di incarichi conferiti, in assenza di impegno di spesa, prima dell'istituzione dell'Avvocatura regionale e conclusi con esiti favorevoli per la Regione sin dal 2011.

La Sezione prende atto che, con regolamento del 6/03/2017 n. 5, la Regione ha provveduto a disciplinare i compensi professionali agli avvocati dell'Avvocatura regionale, ai sensi dell'art. 9 del D.L. 24/06/2014 convertito dalla legge 11/08/2014 n. 114.

La Sezione, rilevato, inoltre, che la su richiamata L. R. n. 40/2016 recante la legge di stabilità regionale per l'esercizio 2017 contiene il riconoscimento di debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di €. 6.353.661,21 di cui €. 3.865.598,01 derivanti da provvedimenti giudiziari esecutivi e €. 2.488.063,20 per acquisizione di beni e servizi in assenza di impegno di spesa, non può esimersi dall'evidenziare che tale

²⁷ Con memorie, pervenute alla Sezione in data 30 marzo 2017 prot. n. 1852, la Regione ha fornito appositi chiarimenti ed integrazioni in seguito alla trasmissione dello schema di relazione sulle leggi di spesa dell'esercizio 2016. La relazione è stata poi approvata dalla Sezione, con deliberazione n. 46/RQ/2017 del 4/04/2017.

normativa non è specificamente mirata dal legislatore al riconoscimento dei debiti fuori bilancio poiché costituisce uno specifico strumento di programmazione ed, ai sensi dell'art. 36, comma 4, del D. Lgs. n. 118/2011, deve essere adottata dalle Regioni per finalità ed esigenze connesse allo sviluppo della fiscalità regionale e deve contenere il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione, aspetti comunque contenuti dalla predetta legge.

Dalla relazione all'emendamento presentato alla 1^a commissione consiliare in data 15/12/2016 emerge, infatti, il recepimento, in un unico articolo, della L. R. di stabilità 2017 delle disposizioni contenute nei disegni di legge dal n. 201/2016 al 222/2016, n. 182/2016, n. 187/2016, n. 199/2016, n. 219/2016, n. dal 233/2016 al n. 273/2016 e dal n. 223/2016 al n. 232/2016.

L'Ente, durante l'istruttoria avviata in sede di esame delle leggi di spesa dell'anno 2016, ha precisato che il disegno di legge di stabilità regionale 2017 era stato emendato dall'aggiunta del capo III afferente il riconoscimento di debiti fuori bilancio e che in quella sede avrebbe dovuto essere emendata anche l'intitolazione della legge.

Alla luce di molteplici debiti fuori bilancio riconducibili ad incarichi difensivi, si ritiene opportuno anche ribadire che il principio contabile concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, applicabile a decorrere dall'esercizio 2015, prescrive, al punto 5.2 lett. g), che gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa.

In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale.

Il predetto principio contabile chiarisce, inoltre, che “al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio”, l'Ente deve chiedere, ogni anno, al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo

pluriennale vincolato, al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata.

Si rammenta, peraltro, che, in occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, il predetto principio contabile, al punto 5.2 lett. h), dispone che gli enti territoriali provvedano alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).

Il predetto principio contabile aggiunge che, in occasione dell'approvazione del rendiconto, è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

La verifica della congruità degli accantonamenti deve essere, inoltre, effettuata dall'organo di revisione dell'ente, come prescritto dalla nuova normativa contabile.

9. LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

9.1 Lo stato patrimoniale alla chiusura dell'esercizio 2016

L'art. 2 del D. Lgs. n. 118/2011 prevede che le Regioni e gli Enti locali, nonché i rispettivi organismi strumentali, affiancano alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale in modo da garantire la rilevazione "unitaria" dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Gli enti territoriali devono, quindi, conformare la propria gestione anche al principio contabile applicato in materia di contabilità economico-patrimoniale, allegato n. 4/3 al citato D. Lgs. n. 118/2011 che costituisce parte integrante del medesimo decreto così come recentemente modificato dal D. M. Economia del 18/05/2017 pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 1/06/2017.

Secondo le indicazioni contenute nel principio contabile, nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica (come definite nell'ambito del principio applicato della contabilità finanziaria) al fine di: predisporre il conto economico per rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, e per alimentare il processo di programmazione; consentire la predisposizione dello stato patrimoniale (e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione); permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società; predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi; consentire la verifica nel corso dell'esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell'ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse; conseguire le altre finalità previste dalla legge ed, in

particolare, consentire ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.

Il passaggio dagli schemi *ante* riforma a quelli armonizzati comporta, quindi, una serie di ricadute anche relativamente alle modalità di computo delle componenti attive e passive del patrimonio. I predetti effetti, tuttavia, potranno emergere chiaramente rispetto alle evidenze dei documenti contabili redatti in base ai vecchi schemi, solo con la completa attuazione della nuova armonizzazione (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG, referto sulla gestione finanziaria degli enti locali, vol. I).

La Regione Puglia, all'art. 12 del disegno di legge n. 122/2017 al rendiconto dell'esercizio 2016, recante le risultanze della consistenza delle attività finanziarie e patrimoniali alla chiusura dell'esercizio 2016, evidenzia il totale dell'attivo nell'importo di €. 8.458.576.609,07.

Gli allegati n. 35 e n. 36 al disegno di legge illustrano, poi, per ciascuna voce, lo stato patrimoniale attivo e passivo, mentre l'allegato n. 34 espone il conto economico regionale ed evidenzia un risultato di esercizio negativo per l'importo di €. 619.844.292,85, confermato, peraltro, dall'art. 12 del medesimo disegno di legge.

La relazione al rendiconto dell'esercizio 2016 trasmessa, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D. L. n. 174/2012, alla Sezione dall'Organo di revisione dell'Ente in data 1/06/2017 prot. n. 2701 afferma che l'Ente ha provveduto a rideterminare le voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato della contabilità economico-patrimoniale e che ha aggiornato, nel 2016, l'inventario dei beni mobili ed immobili.

L'Organo di revisione contabile della Regione, nella relazione questionario al rendiconto 2016, ha attestato che, nel corso del 2016, è stato adottato il piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del D. Lgs. n. 118/2011 in modo da evidenziare le modalità di raccordo dei dati finanziari ed economico-patrimoniali nonché consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.

La relazione assessorile al disegno di legge specifica, inoltre, che, anche per l'esercizio 2016, la redditività, la minimizzazione dei costi, l'efficientamento strutturale ed energetico/impiantistico, la ricognizione del patrimonio, la dismissione dei beni

improduttivi e la valorizzazione e la tutela dei beni demaniali, sono stati gli obiettivi principali dell'azione amministrativa in materia.

In particolare, ai fini della piena applicazione del sistema di reporting economico-patrimoniale, sono state avviate le attività indirizzate alla riclassificazione delle voci dello stato patrimoniale di apertura in base alla classificazione del piano dei conti integrato.

Per le immobilizzazioni materiali l'Ente, nella predetta relazione, ha dichiarato di essersi adeguato alla classificazione prevista al paragrafo 6.1.2 dell'allegato n. 4/3 al D. Lgs. n. 118/2011, tenendo distinte le voci relative ai beni demaniali e quelle relative ai beni patrimoniali, questi ultimi suddividendoli in beni disponibili e indisponibili. Tali immobilizzazioni materiali sono state iscritte al valore di apertura risultante dalla situazione finale rappresentata nel conto del patrimonio dell'esercizio precedente, incrementato degli investimenti per acquisti e manutenzioni straordinarie eseguiti nel corso del 2016, laddove produttivi di un effettivo e misurabile incremento di valore dell'immobile.

Nella nota integrativa al bilancio chiuso al 31 dicembre 2016 redatta ai sensi dell'art. 2427 del Codice Civile e dell'articolo 11, comma 6, lettera n) del D. Lgs. n. 118/2011 n. 118, l'Ente ha esposto le principali attività ricognitive e di redazione seguite per la predisposizione del primo stato patrimoniale e conto economico ed ha precisato che la redazione dei documenti ha visto per la prima volta applicato il principio della competenza economica riconducibile al principio contabile n. 11 dell'Organismo Italiano di Contabilità (O.I.C.) che stabilisce che l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti di numerario (incassi e pagamenti). Tale principio, infatti, consente di imputare a ciascun esercizio costi/oneri e ricavi/proventi direttamente riferiti e conseguenti ad operazioni di scambio sul mercato (acquisizione e vendita).

9.2 Il patrimonio immobiliare e le variazioni avvenute nell'esercizio 2016

La relazione di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto 2016 segnala che l'attività complessiva in materia di gestione del patrimonio immobiliare è stata articolata nel rispetto dei seguenti obiettivi strategici definiti dal Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER): monitoraggio per la regolarizzazione ipocatastale dei beni regionali, aggiornamento del Catalogo informatico alla luce delle nuove dismissioni/acquisizioni; recupero e riqualificazione delle aree demaniali (armentizie, forestali e marittime); razionalizzazione della logistica, ai fini del miglioramento organizzativo e della progressiva riduzione strutturale dei costi derivanti dalle locazioni passive e di funzionamento (cd. *spending review*). Sono state, poi, intraprese le seguenti azioni operative: innovazioni di natura strumentale, quali applicativi informatici in dotazione (SI.DE.PA sistema informativo di inventariazione del patrimonio regionale e SE.PA.COM applicativo finalizzato alla corretta gestione economica delle entrate regionali per locazione/concessione attive); reingegnerizzazione dei procedimenti, con riduzione dei termini di conclusione e previsione di meccanismi interni di controllo, ai fini della trasparenza e dell'efficienza dei servizi; smaltimento di una notevole massa cartacea priva di valore legale, presente negli archivi correnti e di deposito regionali; redazione del Quadro di Assetto dei Tratturi di cui all'art. 6 della L. R. n. 4/2013; sperimentazione della filiera Bosco/legno/energia nell'ambito del compendio forestale di "Umbra", allo scopo di verificare la fattibilità di un suo utilizzo produttivo, ma compatibile con la destinazione ambientale; implementazione della dismissione dei beni regionali sulla base di piani alienativi; piano della logistica, con la rilevazione planimetrica digitale di tutte le strutture regionali destinate a Uffici, anche ai fini dell'esatta determinazione dei tributi connessi all'uso (TARSU); valorizzazione del terreno di proprietà regionale denominato "ex Galoppatoio", per la realizzazione di un Parco Urbano nella città di Foggia; recupero delle morosità pregresse, che ha comportato una sensibile riduzione degli utilizzi *sine titolo* dei beni regionali e il recupero di somme per indennizzi e locazioni; programmazione annuale dei lavori di manutenzione e adeguamento alle norme vigenti in materia di sicurezza sugli

immobili strumentali; permuta immobiliare stipulata con l’Agenzia del demanio (atto di permuta rep. n. 36 del 3 agosto 2016), con scambio di immobili destinati ad incrementare la disponibilità degli asset patrimoniali indisponibili rispettivamente di ciascuno degli Enti interessati ed acquisto, a mezzo di asta giudiziaria indetta dal Tribunale di Bari Sezione Fallimenti, di un suolo da adibire a spazio di pertinenza della nuova sede regionale.

L’esame della relazione al disegno di legge consente, inoltre, di accertare le seguenti variazioni del patrimonio immobiliare intervenute nel corso del 2016:

- proventi da dismissione di immobili a titolo oneroso per €. 2.492.069,00;
- proventi da locazioni attive e concessioni per €. 1.474.707,00;
- interventi di manutenzione per €. 1.196.677,00.

La consistenza complessiva del patrimonio immobiliare regionale è illustrata dalla tabella che segue contenuta nella su richiamata relazione al disegno di legge e che evidenzia, nel confronto tra gli esercizi 2015 e 2016 una variazione in aumento di €. 6.793.545,15.

Si registra, infatti, un notevole incremento di €. 8.948.120,67 del valore dei beni del patrimonio indisponibile destinato a sedi di ufficio regionali e di €. 545.000,00 per sedi di ufficio di altri enti e la riduzione del valore dei fabbricati del patrimonio disponibile per €. 1.517.846,00 e delle aree urbane per €. 1.499.288,00.

CONSISTENZA COMPLESSIVA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE REGIONALE				
TIPOLOGIA BENE	VALORE AL 31/12/2014 (€.)	VALORE AL 31/12/2015 (€.)	VALORE AL 31/12/2016 (€.)	VARIAZIONE (2015-2016) (€.)
DEMANIO	ARMENTIZIO	7.747.487,19	7.747.487,19	+ 636,81
	FERROVIARIO	378.000.000,00	378.000.000,00	---
	FORESTALE	41.370.000,00	52.957.161,83	---
ACQUEDOTTI IRRIGUI	199.100,00	281.358,00	329.607,00	+ 48.249,00
EX ONC	10.043.317,07	9.097.337,60	8.780.929,00	- 316.408,60
EX ERSAP	15.858.879,97	14.989.044,97	15.126.903,00	+ 137.858,03
PATRIMONIO DISPONIBILE	FABBRICATI		72.431.500,00	- 1.517.846,00
	AREE URBANE		5.263.161,00	- 1.499.288,00
	TERRENI	361.408.173,08	1.481.397,55	1.623.373,00
PATRIMONIO INDISPONIBILE	SEDI UFFICI		223.066.192,33	+ 8.948.120,67
	SEDI UFFICIALI TRI ENTI		65.506.511,00	+ 545.000,00
	VIVAI FORESTALI		1.393.708,21	+ 305.247,79
TOTALE (€.)	814.626.957,31	832.214.859,68	839.008.404,83	+ 6.793.545,15

Dalla relazione al disegno di legge, si rilevano anche le acquisizioni e dismissioni a titolo gratuito illustrate dai prospetti che seguono riportati nella relazione al disegno di legge.

Acquisizioni a titolo gratuito da enti disciolti (APT e Comunità Montane)	
<i>N.</i>	<i>Denominazione immobile</i>
1	Sede APT/Lecce
2	Masseria "Dolcemorso" Mottola (TA)
3	Sede Circolo tennis/Brindisi
4	Ostello della Gioventù/Brindisi
5	Fabbricati c/o "Selva di Fasano"/Fasano (BR)
6	Terreni c/o "Selva di Fasano e Torre Canne"/Fasano (BR)
7	Terreni in vari agri/Bari e Bat
8	Torri di avvistamento antincendio/Bari

Dismissioni a titolo gratuito a Enti		
<i>N.</i>	<i>Denominazione immobile</i>	<i>Diritto trasferito</i>
1	Fabbricati c/o "Selva di Fasano"/Fasano (BR)	proprietà
2	Terreni c/o "Selva di Fasano e Torre Canne"/Fasano (BR)	proprietà
3	Immobile Colonia ex G.I. "Don Damaso"/Fasano (BR)	Diritto di superficie

La gestione degli immobili regionali comporta, inoltre, per la Regione Puglia, l'adempimento delle obbligazioni relative all'imposta municipale unica, alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed ai contributi di bonifica.

L'ammontare complessivo della spesa regionale per tali tributi, nell'esercizio 2016, risulta pari a €. 365.872,00 per Imu, €. 19.198,00 per Tasi e €. 273.061,00 per contributi di bonifica per un totale di €. 660.831,00, mentre nell'esercizio 2015 i costi per tributi sul patrimonio assommavano a €. 389.517,00 per Imu, €. 21.232,00 per Tasi e €. 306.254,69 per contributi di bonifica, per un totale di €. 717.003,69.

La tabella successiva, tratta dalla su richiamata relazione al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2016, raffronta le entrate conseguite nella gestione dei beni patrimoniali negli esercizi 2015 e 2016 ed evidenzia un incremento complessivo di €. 913.130,10, mentre la variazione tra gli esercizi 2014 e 2015 era risultata negativa per €. 857.675,35.

ENTRATE						
TIPOLOGIA BENE	CONCESSIONI E LOCAZIONI (€.)		VARIAZIONE (2015-2016) (€.)	VENDITE (€.)		VARIAZIONE (2015-2016) (€.)
	ANNO 2015	ANNO 2016		ANNO 2015	ANNO 2016	
DEMANIO	ARMENTIZIO	579.095,00	+ 49.954,14	105.010,07	81.134,00	-23.876,07
	FERROVIARIO	2.078,00	+ 1,00	---	---	---
	FORESTALE	32.882,97	+ 3.810,00	---	---	---
	ACQUEDOTTI IRRIGUI	23.316,10	+ 1.076,90	---	---	---
PATRIMONIO DISPONIBILE	EX ONC	60.483,38	- 8.283,38	279.345,56	315.748,00	+ 36.402,44
	EX ERSAP	916.129,45	- 883.040,45	1.064.466,85	1.497.777,00	+ 433.310,15
PATRIMONIO INDISPONIBILE	FABBRICATI					
	AREE URBANE					
	TERRENI					
PATRIMONIO INDISPONIBILE	SEDI UFFICI	735.435,94	+ 11.722,06	130.116,42	597.410,00	+ 467.293,58
	SEDI UFFICI/ALTRI ENTI					
	VIVAI FORESTALI					
TOTALE (€.)	2.299.466,70	1.474.707,00	- 824.759,70	1.578.938,90	2.492.069,00	+ 913.130,10

10. GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI

10.1 Il quadro normativo in materia di organismi partecipati

Il quadro ordinamentale in materia di partecipazioni pubbliche è stato, come noto, innovato con l'emanazione del D. Lgs. 19/08/2016 n. 175 recentemente modificato dal D. Lgs. 16/06/2017, n. 100 che, all'art. 24, al fine di operare una revisione straordinaria delle partecipazioni prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, ciascuna amministrazione pubblica è tenuta ad effettuare con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla medesima data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, deve essere comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del D. L. n. 90/2014 afferente il sistema di unificazione delle banche dati degli organismi partecipati e le relative informazioni devono essere rese disponibili alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti.

Per le amministrazioni che avevano già adottato, ai sensi del comma 612 della L. n. 190/2014, il piano operativo di razionalizzazione la revisione straordinaria disciplinata dall'art. 24 è considerata dal legislatore alla stregua di un aggiornamento del predetto piano.

L'art. 4 del D. Lgs. n. 175/2016 prescrive che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società e l'art. 5 aggiunge che, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle

finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

L'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta deve essere inviato alla Corte dei conti, a fini conoscitivi.

Di particolare interesse appare anche la disciplina in tema di assunzione di personale da parte delle società a partecipazione pubblica dettata dal combinato disposto degli artt. 19, comma 5, e 25, comma 4, del D. Lgs. n. 175/2016.

Il primo dei due articoli, riproducendo- con alcune differenze- quanto già previsto dall'art 4, comma 12 bis D. L. n. 66/2014 (di modifica dell'art 18 comma 2 bis d.l. 112/2008), attribuisce al socio pubblico il compito di fissare, con proprio provvedimento, obiettivi specifici sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese le spese del personale, tenuto conto delle disposizioni che sanciscono divieti o limitazioni delle assunzioni. Tra i divieti assume primario rilievo quello sancito dall'art 25 comma 4 del medesimo testo unico che prevede, per le società in controllo pubblico, il blocco fino al 30 giugno 2018, di nuove assunzioni a tempo indeterminato, se non attingendo, con le modalità stabilite da un decreto ministeriale, all'elenco dei lavoratori dichiarati eccedenti a seguito della ricognizione del personale in servizio. Dal tenore letterale della disposizione è evidente che l'approvazione del citato decreto ministeriale condiziona la possibilità di attingere agli elenchi del personale eccedentario, di cui proprio il decreto deve fissare le modalità di utilizzo, ma non l'operatività del divieto di assunzione che è immediato ed assoluto (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 71/PAR/2017).

Con sentenza n. 251/2016, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124/2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge, delega il Governo a operare un riordino della disciplina delle

partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata.

Il Giudice delle Leggi ha, infatti, rilevato che un intervento del legislatore statale, come quello operato con le disposizioni impugnate dell'art. 18, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l'espletamento di funzioni fondamentali. Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale. Da qui la "concorrenza" di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione.

Conseguentemente la Consulta ha affermato che ai principi e criteri direttivi il Governo deve dare attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata poiché quest'ultima rappresenta la sede più idonea a consentire l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali.

La su richiamata sentenza n. 251/2016 ha, peraltro, precisato che le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nella decisione, devono intendersi circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124/2015 oggetto del ricorso e non si estendono alle relative disposizioni attuative.

E' stato, pertanto, avviato il necessario iter parlamentare diretto all'emanazione di disposizioni correttive al D. Lgs. n. 175/2016 emanato proprio in attuazione della disciplina dichiarata costituzionalmente illegittima.

In data 16/03/2017 è stato espresso il parere favorevole della Conferenza unificata ed in data 16/05/2017 la Commissione parlamentare per la semplificazione, nell'esprimere anch'essa parere favorevole, ha reputato condivisibile, come convenuto in sede di Conferenza unificata, il differimento al 30 settembre 2017 del termine previsto per la ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni possedute

che devono essere alienate, in considerazione del tempo ancora occorrente per l'adozione definitiva del decreto correttivo.

Risultano, invece, pienamente vigenti le disposizioni dettate dall'art. 1, commi 550 e seguenti della L. 27/12/2013 n. 147 che impongono agli enti partecipanti, nel caso di risultato di esercizio o saldo finanziario negativo di aziende speciali, istituzioni e società partecipate, di accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017:

a) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente ed il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016. Qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

b) l'ente partecipante di soggetti che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 ed al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

10.2 Il piano operativo di razionalizzazione degli organismi partecipati e le attività di aggiornamento

L'art. 1, comma 611, della L. 23/12/2014 n. 190, recante la legge di stabilità per l'anno 2015, fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24/12/2007 n. 244 e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27/12/2013, n. 147, imponeva agli enti territoriali, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato di avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente

possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri: a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione; b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni; d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Entro il 31 marzo 2015, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i Presidenti delle Province, i Sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni dovevano approvare, ai sensi del comma 612, dell'art. 1 della citata L. n. 190/2014, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, contenente le modalità ed i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire.

Tale piano, corredato di un'apposita relazione tecnica, doveva essere trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 144/2016, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 611 e 612, ha chiarito che tali norme intendono perseguire finalità di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica – di cui alla materia del «coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, Cost. – recando una disciplina di principio che lascia ampio margine di manovra all'autonomia regionale.

La Consulta ha anche aggiunto che un puntuale obbligo di comunicazione, alla Corte dei conti, di dati a carico degli enti territoriali è da ricondurre alla realizzazione in concreto delle finalità di coordinamento finanziario e, dunque, ascrivibile ai principi della relativa materia, di competenza concorrente.

Infatti, la trasmissione dei piani operativi, disposta dalla legge, non adempie a sole finalità di trasparenza e di deterrenza, ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG).

Il Presidente della Regione Puglia, con decreto del 31 marzo 2015, ha approvato il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente ed indirettamente possedute dalla Regione corredato della prevista relazione tecnica e con decreto n. 192 del 31/03/2016, pervenuto alla Sezione in data 1/04/2016 prot. n. 1211, ha approvato la relazione al piano operativo contenente i risultati conseguiti al 31 marzo 2016, in conformità al disposto normativo dettato dal comma 612 della legge di stabilità 2015.

Dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di approvazione dello schema di rendiconto dell'esercizio 2016, si rileva che la struttura regionale "Sezione Raccordo al Sistema Regionale", al fine di ottemperare al disposto dell'articolo 24 del D. Lgs. n. 175/2016 in materia di revisione straordinaria delle partecipazioni, ha predisposto il documento di aggiornamento del Piano operativo di razionalizzazione delle partecipate, sulla base del testo vigente delle richiamate disposizioni normative, riservandosi di sottoporlo all'approvazione della Giunta Regionale nel più ampio termine indicato nel testo correttivo in corso di approvazione, tanto al fine di tener conto di tutti gli ulteriori elementi di novità che saranno contenuti nelle emanande disposizioni correttive.

In particolare, nella predetta relazione al disegno di legge, sono indicate le seguenti società di cui la Regione intende mantenere la partecipazione anche per effetto della predisposizione di specifici interventi nel contesto del nuovo quadro di organizzazione del modello MAIA:

- **InnovaPuglia S.p.A.**, società in house, con socio unico la Regione Puglia e che svolge le seguenti funzioni strumentali: organismo intermedio per l'attuazione di programmi comunitari e di interventi agevolativi nel campo della ricerca e innovazione; centrale unica di committenza e stazione unica appaltante; gestione di banche dati e sistemi informativi a valenza strategica regionale; progettazione, sviluppo e implementazione sistema informativo regionale e progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche.

- **Puglia Sviluppo S.p.A.**, società in house, con socio unico la Regione Puglia che svolge funzioni strumentali con riferimento ai seguenti settori di attività: organismo intermedio nell’attuazione di regimi di aiuto alle imprese; gestione di strumenti di ingegneria finanziaria nella forma del “Fondo di Controgaranzia”, del “Fondo di Tranchè Cover”, del “Fondo Microcredito d’Impresa della Puglia”, del “Fondo per il sostegno dell’internazionalizzazione delle P.M.I. pugliesi”, del “Fondo Finanziamento del Rischio” e del “Fondo Nuove Iniziative di Impresa” e gestione, promozione e sviluppo degli incubatori di impresa di Modugno e Casarano.
- **Acquedotto Pugliese S.p.A.** che gestisce il Servizio Idrico Integrato (S.I.I.) nell’ambito territoriale ottimale Puglia ed il servizio idrico integrato in alcuni comuni della Campania (aderenti all’ATO Calore-Irpino). Fornisce altresì, risorsa idrica in sub-distribuzione ad Acquedotto Lucano S.p.A., gestore del S.I.I. per l’ATO Basilicata. Risultano attualmente in corso in corso, gli approfondimenti funzionali a definire il nuovo assetto societario in vista della scadenza della concessione del Servizio Idrico Integrato prevista al 31 dicembre 2018.
- **Società Aeroporti di Puglia S.p.A.** di cui la Regione detiene il 99,41% del capitale e che gestisce in concessione gli Aeroporti di Bari, Brindisi, Foggia e Taranto-Grottaglie sulla base della convenzione stipulata con ENAC. Con deliberazione della Giunta regionale 7/08/2012, n. 1711 si è dato avvio al progetto di ricerca di un partner industriale. Nell’ambito degli indirizzi stabiliti dall’amministrazione regionale, nel corso dell’esercizio 2016, la società Aeroporti di Puglia S.p.A. ha selezionato un *advisor* specializzato, al fine di formulare un piano industriale da porre a base per la selezione di un partner.
- **Puglia Valore Immobiliare Srl**, interamente partecipata dalla Regione. E’ definita dall’Ente una società di scopo per la cartolarizzazione dei beni immobili non strumentali già rientranti nel patrimonio disponibile delle ASL pugliesi, costituita nel 2010 ai sensi della L. R. 30/04/2009 n. 10. Il primo bando di cartolarizzazione si è chiuso con esito favorevole (rialzo medio del 7% rispetto ai prezzi a base d’asta) con corrispondente attivazione della prima erogazione, pari a €. 1.591.798,43 a favore della Regione Puglia ed è stato pubblicato un ulteriore bando per la dismissione del secondo lotto di immobili, in seguito al quale sono stati aggiudicati due immobili. Sono state altresì attivate le procedure relative al bando per un terzo lotto di immobili, a seguito del quale sono state perfezionate dismissioni per un

valore di €. 2.075.000,23. Con deliberazione della Giunta regionale 22/03/2016, n. 320, la società è stata incaricata di provvedere all'aggiornamento della ricognizione del patrimonio non strumentale della Regione, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti strumentali.

- **STP Terra d'Otranto S.p.A.** di cui la Regione detiene una quota azionaria pari al 29,20% del capitale. La relazione al disegno di legge specifica che, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 3 della L. 24/12/2007 n. 244, con apposita norma regionale (articolo 17 della legge regionale 6 luglio 2011, n. 14) è stato da tempo attivato l'iter per la dismissione *“poiché la partecipazione della Regione Puglia non trova ragione alcuna di carattere istituzionale, attesa la natura dell'attività facente capo alla stessa”*. La Regione rileva che, nonostante l'Amministrazione provinciale di Lecce avesse formalmente manifestato interesse all'acquisizione delle quote di partecipazione azionaria detenute dalla Regione Puglia (nota prot. n. 50865 del 4 luglio 2014, a firma del Presidente della Provincia di Lecce) e nonostante reiterate interlocuzioni fra i competenti Uffici delle Amministrazioni interessate, la procedura di dismissione non si è conclusa e la Regione, ai sensi dell'articolo 2367 cod. civ. ha formalmente richiesto di iscriverne all'Ordine del Giorno dell'Assemblea (tenutasi il 14 marzo 2016) l'argomento *“Decadenza del Socio Regione Puglia ai sensi dei commi 569 e 569 bis, art. 1, della L. 147/2013”*. In sede assembleare il socio Regione, dopo aver illustrato che l'articolo 1, comma 569 bis, della legge n. 147/2013 reca la fattispecie della decadenza *ope legis*, ha richiamato il carattere dichiarativo del pronunciamento assembleare previsto dal comma 569-bis. Tuttavia, stante la volontà contraria alla decadenza del socio Regione espressa dalla Provincia di Lecce, che detiene la maggioranza del capitale (70,15%), l'assemblea ha deliberato di non approvare la decadenza. Al riguardo, questa Sezione non può che ribadire le considerazioni svolte in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2015, peraltro richiamate dall'Ente nella relazione al disegno di legge al rendiconto 2016, ove si è chiarito che il ruolo dell'assemblea previsto dall'art. 1, comma 569 bis, della L. n. 147/2013²⁸ si incentra

²⁸ L'art. 7, comma 8 bis, del D. L. 19/06/2015 n. 78 convertito dalla L. 6/08/2015 n. 125 ha inserito all'art. 1 della citata L. n. 147/2013 il comma 569 bis che prevede che: *“le disposizioni di cui al comma 569 relativamente alla cessazione della partecipazione societaria non alienata entro il termine ivi indicato, si interpretano nel senso che esse non si applicano agli enti che, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612 della L. 23/12/2014 n. 190, abbiano mantenuto la*

esclusivamente sulle modalità attuative di dismissione della partecipazione confermata dall'Ente in sede di piano di razionalizzazione e sulla conseguente liquidazione del valore della quota e non può certo concretarsi in una decisione contraria alla volontà dell'ente pubblico partecipante di recedere dalla compagine societaria poiché, in tal caso, le valutazioni dell'Ente territoriale circa l'eliminazione di partecipazioni non indispensabili alle proprie finalità istituzionali risulterebbero condizionate alla volontà di un soggetto terzo (l'assemblea) in palese contraddizione con la stessa *ratio* normativa in materia di organismi partecipati volta ad assicurare il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza. Dal questionario-relazione trasmesso dall'Organo di revisione alla Sezione in data 1/06/2017, emerge che la Regione con nota del 16/05/2017, rilevando la cessazione *ope legis* della predetta partecipazione in virtù della dichiarazione resa in sede assembleare, ha chiesto la liquidazione della quota.

- **Terme di Santa Cesarea S.p.A.** società di cui la Regione detiene il 50,4876% del capitale azionario e che la relazione al disegno di legge chiarisce espressamente che “si occupa della gestione attività termale, sfruttamento in concessione fonti minerarie, gestione in concessione di stabilimenti balneari, gestione alberghiera, bar e ristorazione, commercializzazione prodotti di dermocosmesi, centro benessere, gestioni eventi e ricevimenti”. Il piano di razionalizzazione, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 191/2015, disponeva l'avvio

propria partecipazione, mediante approvazione di apposito piano operativo di razionalizzazione, in società ed altri organismi aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche solo limitatamente ad alcune attività o rami d'impresa, e che la competenza relativa all'approvazione del provvedimento di cessazione della partecipazione societaria appartiene, in ogni caso, all'assemblea dei soci”. La norma aggiunge, inoltre, che: “qualunque delibera degli organi amministrativi e di controllo interni alle società oggetto di partecipazione che si ponga in contrasto con le determinazioni assunte e contenute nel piano operativo di razionalizzazione è nulla ed inefficace”.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, la disposizione di cui all'art. 1 comma 569 della legge n. 147/2013 ha previsto, con riferimento alle partecipazioni azionarie vietate, un'ipotesi eccezionale di cessazione *ope legis* della qualità di socio, con conseguente diritto dell'amministrazione alla liquidazione del valore della partecipazione azionaria e corrispondente obbligo, per la società partecipata, di corrisponderne il valore secondo le modalità di cui all'art. 2437-ter comma 2 cod. civ.. La dismissione della partecipazione concreta del resto un atto *jure privatorum*, compiuto dall'ente “*uti socius*” - e non “*jure imperii*” - a valle della scelta di fondo per l'impiego del modello societario (Tar Liguria, sentenza n. 333 del 4/04/2016).

del procedimento di dismissione della quota azionaria, rilevando la non ricorrenza dei caratteri di strumentalità normativamente sanciti agli scopi istituzionali della Regione. Nel documento aggiornamento del piano di razionalizzazione, approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 192/2016, è stato evidenziato che ricevuti i risultati della *due diligence*, affidata a soggetto specializzato individuato con apposita selezione pubblica, nel dicembre 2014 era stato adottato l'atto dirigenziale di approvazione dell'avviso a manifestare interesse all'acquisizione della quota azionaria. Infatti, come rilevato nella relazione allegata al precedente giudizio di parifica, la relazione al piano operativo trasmessa alla Sezione evidenziava che, con deliberazione di Giunta regionale n. 1875 del 19/10/2015, l'Ente ha ritenuto che: *“nel quadro della razionalizzazione delle partecipate, con successivi provvedimenti saranno adottati indirizzi e decisioni in merito al mantenimento della quota di controllo attualmente detenuta dalla Regione nella società Terme di Santa Cesarea Spa”* e che occorre *“aderire al percorso teso alla separazione tra proprietà dell'azienda (comprendente il patrimonio immobiliare, mobiliare e le concessioni) e gestione della stessa, stabilendo un periodo non superiore a mesi sei per la definizione operativa del percorso, e per la relativa implementazione.”* Tale orientamento dell'Ente appare confermato dalla relazione al disegno di legge al rendiconto 2016 ove si illustra che il percorso di separazione intrapreso, condurrebbe al mantenimento della proprietà immobiliare e alla cessione dell'attività di gestione e consentirebbe alla Regione di migliorare le *performance* reddituali della società, attraverso un canone fisso, da stabilirsi sulla base dei valori di mercato, trasferendo nel contempo il rischio di impresa su un soggetto terzo. Al riguardo, la Regione richiama il dettato dell'articolo 4, comma 3, del D. Lgs. n. 175/2016, a norma del quale le amministrazioni pubbliche possono acquisire partecipazioni in società al fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili esistenti nel proprio patrimonio, realizzando così un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore razionale in economia di mercato. Rileva la Sezione che, trattandosi di un'espressa deroga alle finalità di perseguimento di finalità istituzionali delineate dal comma 1 del citato articolo 4, in tale eventualità la Regione dovrà necessariamente tener conto che l'oggetto sociale esclusivo della partecipazione deve essere incentrato sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare.

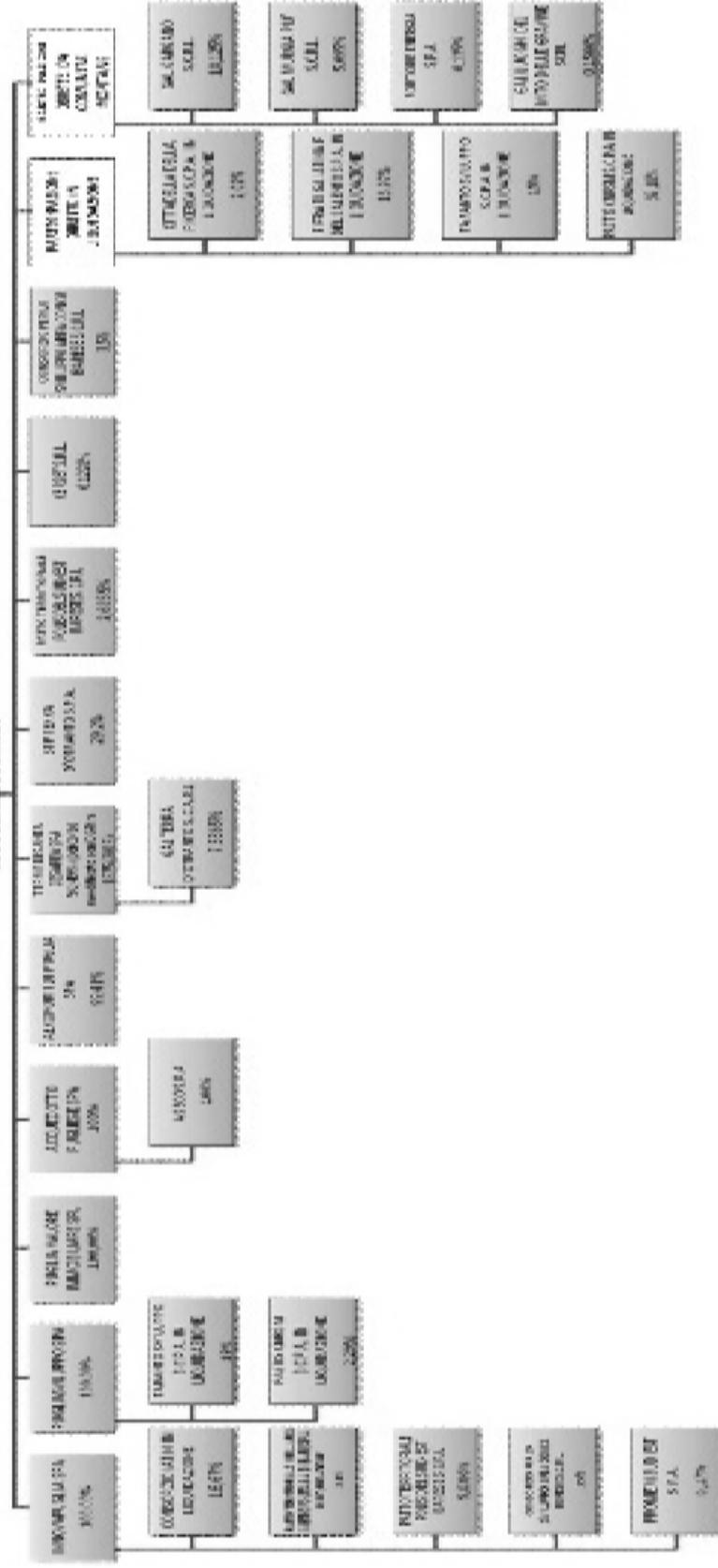
In ogni caso, allo stato attuale, deve rammentarsi che, per effetto del D. Lgs. n. 100/2017, le amministrazioni pubbliche devono procedere all'aggiornamento dei piani di razionalizzazione.

Durante la fase istruttoria si è accertato che, con deliberazione di Giunta regionale n. 42/2017, l'Ente ha previsto di sospendere il percorso di separazione tra proprietà e gestione dell'azienda, in quanto il Comune di Santa Cesarea Terme, con deliberazione del Consiglio comunale 27/09/2016, n. 52 ha assunto l'indirizzo politico di acquisire la quota detenuta dalla Regione Puglia nella società Santa Cesarea Terme S.p.A. e, pertanto, ha richiesto all'amministrazione regionale di procedere all'aggiornamento della perizia di stima del pacchetto societario.

La Regione, con atto dirigenziale n. 104 del 13/12/2016, ha ritenuto di affidare il servizio di valutazione della Società Terme di Santa Cesarea S.p.A. mediante l'aggiornamento della perizia di stima giurata del valore economico della medesima società.

Si rammenta che questa Sezione, nella relazione allegata al precedente giudizio di parificazione, aveva sottolineato la necessità di individuare una precisa motivazione in ordine all'individuazione del perseguimento di finalità istituzionali posto che tale società svolgeva attività di natura commerciale.

Il grafico seguente riportato dalla relazione al disegno di legge al rendiconto 2016 contiene la rappresentazione delle partecipazioni regionali dirette ed indirette detenute alla data del 31 marzo 2017.



Il prospetto che segue, anch'esso contenuto nella più volte citata relazione al disegno di legge al rendiconto 2016, elenca le altre partecipazioni che la Regione Puglia intende dismettere, con l'indicazione delle quote di partecipazione possedute e dello stato delle procedure di dismissione.

L'Ente rammenta, inoltre, che le sopresse Comunità Montane del Gargano, della Murgia Barese Nord-Ovest, dei Monti Dauni Settentrionali e dei Monti Dauni Meridionali detenevano partecipazioni in società e consorzi che, nel rispetto della L. R. 19/12/2008, n. 36, sono state acquisite al patrimonio della Regione Puglia ed è stato attivato un apposito procedimento di dismissione in virtù della deliberazione di Giunta regionale n. 72 del 3/02/2015.

Deve aggiungersi che la relazione-questionario al rendiconto 2016 dell'Organo di revisione pervenuta alla Sezione in data 1/06/2017 segnala la avvenuta dismissione della partecipazione in Meridaunia società consortile a responsabilità limitata e la relazione del Presidente della Regione pervenuta in data 9/06/2017 aggiunge che, con atto del 20 ottobre 2016, è stato stipulato l'atto di cessione della partecipazione detenuta dalla Regione Puglia alla Camera di Commercio di Foggia al valore nominale pari a euro 15.480, giusta deliberazione di Giunta regionale n. 1181/2016.

Denominazione Sociale	Quota di partecipazione posseduta	Stato	Azioni in corso
Cittadella della Ricerca S.C.p.A. in liquidazione	2,02%	Sentenza di fallimento Tribunale di Brindisi n. 35/2013	in attesa della chiusura della procedura fallimentare
Fiera di Galatina e del Salento S.p.A. in liquidazione	16,9665%	Sentenza di fallimento Tribunale di Lecce n. 3/2016	in attesa della chiusura della procedura fallimentare
Taranto Sviluppo S.C.p.A. in liquidazione	15%	in liquidazione	in attesa della definizione della procedura liquidatoria
Pastis CNRSM S.C.p.A. in liquidazione	37,18%	in liquidazione	in attesa della definizione della procedura liquidatoria
CERSET S.r.l.	0,1228%	attiva	dismissione
Consorzio per lo Sviluppo Area Conca Barese S.c.r.l.	3,5%	attiva	dismissione
Patto Territoriale Polis del Sud-est barese S.r.l. a scopo consortile	2,6855%	attiva	dismissione
Partecipazioni già detenute dalle soppresse Comunità Montane e confluite nel patrimonio della Regione Puglia			
Gruppo di Azione Locale Gargano S.c.r.l.	18,125%	attiva	dismissione
Murgia Più S.c.r.l.	5,095%	attiva	dismissione
G.A.L. Luoghi del mito e delle Gravine S.c.r.l.	0,1566%	attiva	dismissione
Fortore Energia S.p.A.	0,125%	attiva	dismissione

10.3 I risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione

Il disegno di legge recante lo schema di rendiconto dell'esercizio 2016 non contiene tra gli allegati alcun bilancio degli organismi partecipati dalla Regione.

La relazione allegata al su richiamato disegno di legge elenca gli enti ed organismi strumentali regionali, con la precisazione che i relativi rendiconti o bilanci di esercizio sono consultabili nei relativi siti internet.

Alla chiusura dell'esercizio 2016, gli organismi partecipati dalla Regione Puglia hanno conseguito i risultati di seguito illustrati:

- **Puglia Sviluppo S.p.A.** società interamente partecipata dalla Regione. I dati di bilancio 2016 evidenziano utili per €. 209.167,00, mentre nell'esercizio 2015 presentava un risultato positivo di €. 84.508,00 in diminuzione rispetto ai risultati di esercizio del 2014 di €. 148.295,00 e del 2013 pari a €. 324.323,00.
- **Innovapuglia Spa**, società interamente partecipata dalla Regione i cui dati di bilancio 2016 riportano utili per €. 40.850,00, nell'esercizio 2015, ha conseguito utili per l'importo di €. 83.046,00, in crescita rispetto agli utili conseguiti nell'esercizio 2014 per l'importo di €. 17.300,00, mentre, il risultato dell'esercizio 2013 assommava a €. 108.491,00.
- **Aeroporti di Puglia Spa** di cui la Regione detiene il 99,41% del capitale. Il risultato dell'esercizio 2016, rilevato dal bilancio estratto dal sito web istituzionale, presenta, al 31/12/2016, un utile di €. 1.856.043,00 in netta crescita rispetto all'esercizio 2015 ove l'utile assommava a €. 1.301.115,00 ed all'esercizio 2014 ove ammontava a €. 1.105.779,00.
- **Acquedotto Pugliese Spa** società interamente partecipata dalla Regione i cui dati di bilancio 2016 riportano utili per €. 15.220.363,00, nell'esercizio 2015, aveva conseguito utili per €. 15.800.000,00 e nell'esercizio 2014, aveva conseguito utili per €. 39.677.622,00.
- **Puglia Valore Immobiliare Srl**, interamente partecipata dalla Regione, che ha riportato utili per €. 2.832,00, nell'esercizio 2015, ha conseguito un risultato di esercizio positivo di €. 2.582,00 e nell'esercizio 2014 di €. 4.638,00.

- **Terme di Santa Cesarea Spa** società partecipata dalla Regione per una quota pari al 50,49% del capitale sociale per la quale non risultano ancora disponibili i dati di bilancio. Dalla documentazione allegata alla deliberazione di Giunta regionale del 2/05/2017 n. 635, recante l'autorizzazione alla partecipazione all'assemblea della società si rileva che, alla chiusura dell'esercizio 2016, sussistono perdite per €. 42.688,00. Con nota del 29 giugno 2017, l'Ente ha tuttavia comunicato che, nella seduta del 15 maggio 2017, il Consiglio di amministrazione ha riapprovato la bozza di bilancio correggendo le voci relative alle imposte anticipate e differite e pertanto il risultato dell'esercizio al 31/12/2016 è stato quantificato in €. 15.382,00. Nell'esercizio 2015, la società aveva subito perdite per il notevole importo di €. 1.638.983,00 e nell'esercizio 2014 aveva conseguito un risultato positivo di €. 3.619,00.
- **STP Terra d'Otranto Spa** società partecipata dalla Regione per una quota pari al 29,17% del capitale sociale per la quale non risultano ancora disponibili i dati alla chiusura del bilancio 2016 e che nell'esercizio 2014, presentava un utile di €. 16.537,00.
- **Teatro Pubblico Pugliese** consorzio di cui la Regione è uno dei 57 soci e detiene una partecipazione pari al 14,82% e che, nell'esercizio 2016 ha conseguito utili per €. 869,00 mentre, nell'esercizio 2015, ha ottenuto un utile di €. 648,00, e nel 2014, aveva conseguito un risultato di esercizio di €. 682,00.
- **Fondazione Apulia Film Commission** la Regione è socio fondatore e ad essa aderiscono anche altre 32 amministrazioni locali pugliesi. La fondazione, nell'esercizio 2016, ha conseguito un utile di €. 6.491,00 in diminuzione rispetto all'esercizio 2015 ove gli utili assommavano a €. 14.639,00 ed al 2014 ove presentava utili per €. 72.544,00.

Si rammenta che, come rilevato in sede di relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015, sono assoggettate a procedure fallimentari le seguenti società:

1. Fiera di Galatina e del Salento Spa di cui la Regione detiene il 16,96% del capitale sociale e che è stata posta in liquidazione nel 2012 ed è sottoposta a procedura fallimentare per effetto della sentenza del Tribunale di Lecce n. 3/2016;
2. Cittadella della Ricerca Spa, società partecipata dalla Regione per una quota pari al 2,02% del capitale sociale, messa in liquidazione in seguito all'assemblea

straordinaria del 14/03/2012 e sottoposta a procedura fallimentare in virtù della sentenza del Tribunale di Brindisi n. 35/2013.

10.4 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci

La novella normativa recante la disciplina in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011 prescrive, all'art. 11, comma 6, lett. j), che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

La norma aggiunge che: *“la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.

Tale disposizione, vigente dal 1° gennaio 2015, amplia rispetto alla precedente normativa la platea degli enti tenuti all'adempimento posto che l'art. 6, co. 4 del D. L. n. 95/2012 poneva l'obbligo di redigere una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate soltanto a carico dei Comuni e delle Province, mentre l'art. 11 del D. Lgs. n. 118/2011 trova applicazione nei confronti di tutte le Regioni e di tutti gli enti locali che, in virtù della nuova disciplina in materia di armonizzazione contabile, sono tenuti ad adottare comuni schemi di bilancio (finanziario ed economico e conto del patrimonio), e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati.

Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, la previsione di una nota informativa che evidenzi per gli enti territoriali le risultanze della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate si innesta nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011,

che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali.

Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto “gruppo amministrazione pubblica” come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011).

Si rammenta, infatti, che il documento di economia e finanza regionale (DEFER) da redigersi a decorrere dall'esercizio 2016, deve contenere gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate (punto 5.3 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011).

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate.

La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, chiarito che l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori.

Inoltre, l'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi.

In caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale deve segnalare tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, co. 6, lett. j, D. Lgs. n. 118/2011).

Dalla relazione al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2016 si rileva il seguente prospetto contenente l'elenco delle partecipazioni dirette possedute dall'Ente con l'indicazione del capitale sociale, del valore alla chiusura dell'esercizio 2016 e delle quote di partecipazione.

Società partecipate	Capitale sociale	% Quota Partecipazione posseduta	Valore al 31 12 2016
INNOVAPUGLIA SPA - Società in house	€. 1.434.576,00	100,00	€. 1.434.576,00
PUGLIASVILUPPO SPA - Società in house	€. 3.499.541,00	100,00	€. 3.499.541,00
PUGLIA VALORE IMMOBILIARE SRL - Società veicolo	€. 10.000,00	100,00	€. 10.000,00
ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA	€. 41.385.574,00	100,00	€. 41.385.574,00
AEROPORTI DI PUGLIA SPA	€. 12.950.000,00	99,414	€12.874.113
TERME DI SANTA CESAREA SPA	€. 7.800.015,00	50,4876	€. 3.938.040
STP TERRA D'OTRANTO SPA	€. 120.000,00	29,20	€. 35.040,00
CITTADELLA della RICERCA Sentenza di fallimento Tribunale di Brindisi n. 35/2013	€. 394.532,00	2,015	€. 1
FIERA DI GALATINA E DEL SALENTO SPA Sentenza di fallimento Tribunale di Lecce n. 3/2016	€. 365.660,00	16,9665	€. 1
TARANTO SVILUPPO SCPA IN LIQUIDAZIONE	€. 516.000,00	15,00	€. 12,5
Pastis CNRSM S.C.p.A. in liquidazione	€2.065.000	37,18	€. 12,5
CERSET S.r.l.	€117.088	0,1228	€. 12,5
Consorzio per lo Sviluppo Area Conca Barese S.c.r.l.	€100.000	3,5	€. 12,5
PATTO TERRITORIALE POLIS DEL SUD EST BARESE SCRL	€. 150.413,79	2,69	€. 12,5

Partecipazioni da Comunità montane			
GAL Gargano srl	€. 160.000,00	18,13	€. 29.000,00
GAL Murgia più srl	€. 240.570,00	2,55	€. 6.129,00
G.A.L. Luoghi del mito e delle Gravine S.c.r.l.	€.127.639,84	0,1567	€. 200
Fortore Energia spa	€. 20.000.000,00	0,125	€. 25.000,00
TOTALE COMPLESSIVO			€. 63.237.277,50

La relazione al disegno di legge al rendiconto 2016 evidenzia, inoltre, che la Sezione raccordo al sistema regionale nella quale sono confluite le competenze della Sezione Controlli in seguito all'approvazione del nuovo modello organizzativo MAIA, ha richiesto alle società ed agli enti interessati all'applicazione della normativa dettata dall'art. 11, comma 6, lett. j) del D. Lgs. n. 118/2011 la trasmissione dell'elenco delle posizioni creditorie/debitorie nei confronti della Regione Puglia al 31 dicembre 2016 dalle quali emergono i dati di seguito riportati.

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Aeroporti di Puglia S.p.A.

Debito Regione	18.771.330,90
Credito attestato dalla Società	22.422.230,44
Differenza riconciliata	(3.650.899,54)

La relazione attesta che lo scostamento, pari a €. 3.650.899,54, è riconducibile per circa €. 1.640.000,00 ad uno sfasamento temporale nell'assunzione dell'impegno da parte di Regione Puglia che interviene ad approvazione della rendicontazione di spesa sostenuta e per circa euro 1.712.000,00 ad un finanziamento concesso in via provvisoria dalla Regione Puglia (Servizio Pianificazione e Programmazione delle infrastrutture per la mobilità) con determinazione dirigenziale n. 144/2015 per

l'attività di "Completamento intervento TA 15 APQ 2003" a valere sulle risorse stanziare con Delibera CIPE 62/2011.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Aeroporti di Puglia S.p.A.

Credito Regione	17.513.746,00
Debito attestato dalla Società	27.123.949,12
Differenza riconciliata	(9.610.203,12)

Lo scostamento, pari a €. 9.610.203,12 è dovuto, secondo la predetta relazione, per lo più a crediti di cui è riconosciuta la spettanza ma che saranno oggetto di accertamento all'atto della definizione delle attività funzionali al riconoscimento e alla quantificazione puntuale dell'obbligazione giuridica.

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti PugliaSviluppo S.p.A.

Debito Regione	7.348.427,95
Credito attestato dalla Società	7.331.413,65
Differenza riconciliata	(17.014,30)

Lo scostamento, pari a €. 17.014,30 è riconducibile a importi il cui riconoscimento è da riscontrare al completamento della rendicontazioni di spesa.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti PugliaSviluppo S.p.A.

Credito Regione	0
Debito attestato dalla Società	206.497.020,00
Differenza riconciliata	(206.497.020,00)

Lo scostamento, pari a €. 206.497.020,00 è riconducibile al residuo al 31 dicembre 2016 degli importi corrisposti da Regione Puglia a Puglia Sviluppo Spa per la gestione dei servizi di ingegneria finanziaria che saranno oggetto di accertamento da parte della Regione Puglia solo ad avvenuto completamento delle attività complessivamente programmate ed alla quantificazione puntuale degli importi residui dovuti.

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Puglia Valore Immobiliare S.r.l.

Debito Regione	250.000,00
Credito attestato dalla Società	250.000,00
Differenza riconciliata	0

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Puglia Valore Immobiliare S.r.l.

Non risultano alla chiusura dell'esercizio 2016 crediti della Regione Puglia nei confronti della Società ed allo stesso tempo questa non presenta debiti nei confronti di Regione.

Le posizioni debitorie/creditorie della società Acquedotto Pugliese Spa e InnovaPuglia Spa non risultano indicate nella relazione poiché hanno rinviato il riscontro alla richiesta della Sezione raccordo al sistema regionale in epoca successiva all'approvazione del bilancio 2016.

La relazione al disegno di legge espone anche i seguenti rapporti debito/credito tra la Regione e le Agenzie.

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Agenzia regionale per la mobilità –

AREM

Debito Regione	57.672,90
Credito attestato dall'Agenzia	57.672,90
Differenza riconciliata	0

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti AREM

Credito Regione	0
Debito attestato dall' Agenzia	366.660,52
Differenza riconciliata	(366.660,52)

Lo scostamento pari a €. 366.660,52 è relativo a crediti di cui è riconosciuta la spettanza ma che saranno oggetto di accertamento all'atto della definizione delle attività funzionali al riconoscimento e alla quantificazione puntuale dell'obbligazione giuridica.

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali- ARIF

Debito Regione	1.755.536,24
Credito attestato dall'Agenzia	2.625.407,80
Differenza riconciliata	(869.871,56)

Lo scostamento, pari a €. 869.871,56 è riconducibile essenzialmente ad uno sfasamento temporale nell'assunzione dell'atto di impegno da parte di Regione Puglia.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti ARIF

Credito Regione	0
Debito attestato dall' Agenzia	342.696,38
Differenza riconciliata	(342.696,38)

Lo scostamento pari a €. 342.696,38 è relativo a crediti di cui è riconosciuta la spettanza ma che saranno oggetto di accertamento all'atto della definizione delle attività funzionali al riconoscimento e alla quantificazione puntuale dell'obbligazione giuridica.

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione – ARTI

Debito Regione	679.763,85
Credito attestato dall'Agenzia	728.994,30
Differenza riconciliata	(49.230,45)

Lo scostamento pari a €. 49.230,45 è ritenuto riconducibile ad uno sfasamento temporale nell'assunzione dell'impegno da parte di Regione Puglia che interviene ad approvazione della rendicontazione di spesa sostenuta.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti ARTI

Credito Regione	2.041,00
Debito attestato dall' Agenzia	2.041,00
Differenza riconciliata	0

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Agenzia regionale per il diritto allo studio- ADISU

Debito Regione	193.720,50
Credito attestato dall'Agenzia	193.720,50
Differenza riconciliata	0

Non risultano, inoltre, alla chiusura dell'esercizio 2016 crediti della Regione Puglia nei confronti dell'Agenzia e questa non presenta debiti nei confronti della Regione.

Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Agenzia regionale per il turismo –
ARET- Pugliapromozione

Debito Regione	3.036.263,56
Credito attestato dall'Agenzia	3.048.565,65
Differenza riconciliata	(12.302,09)

Lo scostamento pari a €. 12.302,09 è riconducibile a debiti non riconosciuti da parte della Regione Puglia nei confronti dell'Agenzia in questione.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Agenzia regionale per il turismo –
ARET- Pugliapromozione

Credito Regione	0
Debito attestato dall' Agenzia	80.139,54
Differenza riconciliata	(80.139,54)

Lo scostamento pari a €. 80.139,54 è relativo a crediti di cui è riconosciuta la spettanza dalla Regione ma che saranno oggetto di accertamento all'atto della definizione delle attività funzionali al riconoscimento e alla quantificazione puntuale dell'obbligazione giuridica.

**Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Agenzia regionale per l'ambiente-
ARPA**

Debito Regione	12.815.259,14
Credito attestato dall'Agenzia	13.487.844,95
Differenza riconciliata	(672.585,81)

Lo scostamento pari a €. 672.585,81 è riconducibile a debiti non riconosciuti da parte della Regione Puglia nei confronti dell'Agenzia in questione. Non risultano, invece crediti regionali verso l'Agenzia né debiti dell'Agenzia verso la Regione.

L'Agenzia regionale per la sanità (ARES) ha comunicato al competente ufficio regionale che, in attesa dell'adozione del bilancio consuntivo 2016, non è stato possibile procedere all'attestazione dei rapporti debito/credito verso la Regione.

La relazione –questionario al rendiconto dell'esercizio 2016, trasmessa, in data 1/06/2017, dai revisori dell'Ente alla Sezione attesta che la Regione si è dotata di un sistema gestionale finalizzato alla rilevazione dei rapporti finanziari ed economico patrimoniali con gli organismi partecipati; che l'alimentazione della base dati del sistema gestionale è effettuata con le evidenze contabili di ciascun organismo partecipato ed è oggetto di riscontro nell'ambito della procedura di riconciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi e che le funzionalità del sistema gestionale saranno collaudate entro il corrente esercizio 2017.

La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 9/06/2017 ribadisce che la Regione si è dotata di un sistema gestionale finalizzato alla rilevazione dei rapporti finanziari ed economico-patrimoniali con gli organismi partecipati e che l'alimentazione della base dati del sistema gestionale è effettuata con le evidenze contabili di ciascun organismo partecipato ed è oggetto di riscontro nell'ambito della procedura di riconciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011). Si prevede di collaudare le funzionalità sistema gestionale succitato entro il corrente esercizio 2017.

10.5 Il bilancio consolidato

L'art. 11 bis del D. Lgs. 23/06/2011 n. 118 impone alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti locali di redigere il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4.

Il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dai seguenti allegati:

- a) la relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa;
- b) la relazione del collegio dei revisori dei conti.

Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo, con l'esclusione degli enti del settore sanitario.

Secondo il disposto del comma 4 del citato art. 11 bis, gli enti possono rinviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016, salvo che, nel 2014, abbiano partecipato alla sperimentazione.

Il termine per l'adozione del bilancio consolidato è allo stato fissato al 30 settembre 2017, nel rispetto dell'art. 18, lett. c) del D. Lgs. n. 118/2011.

La relazione al disegno di legge al rendiconto 2016 fornisce rassicurazioni che la Sezione Raccordo al Sistema Regionale, incardinata presso la Segreteria Generale della Presidenza, ha rivolto particolare impegno operativo verso gli adempimenti rivenienti dagli obblighi normativi disciplinati dal D. Lgs. n. 118/2011 ed, in particolare verso quelli relativi alla predisposizione del bilancio consolidato regionale rinviato all'esercizio 2016 come previsto dall'articolo 1, comma 3, dalla legge regionale 23 dicembre 2014, n. 53 ai sensi dell'articolo 11-bis, comma 4, del decreto legislativo n. 118/2011.

Si rammenta che l'art. 9 quinquies del D. L. n. 113/2016 stabilisce che, in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni

pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del Tuel, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

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, anche, 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 bilancio consolidato deve includere soltanto le operazioni che i componenti inclusi nel consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo.

Pertanto, devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni e i saldi reciproci, perché costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo; infatti, qualora non fossero eliminate tali partite, i saldi consolidati risulterebbero indebitamente accresciuti.

Questa Sezione, con deliberazione n. 66/PRSP/2016, ha osservato che il predetto principio di irrilevanza sembra elaborato in linea rispetto a quello contenuto nell'art. 27, comma 3 bis, del D. Lgs. 09/04/1991 n. 127 recante l'attuazione delle Direttive n.

78/660/CEE e n. 83/349/CEE in materia societaria, relative ai conti annuali e consolidati ove si aggiunge, però, che l'esonero dall'obbligo di consolidamento è consentito con riferimento ad imprese che, individualmente e nel loro insieme, sono irrilevanti.

Tale precisazione non è, tuttavia, contenuta nella disciplina del bilancio consolidato degli enti territoriali ove l'irrilevanza è espressamente riferita a ciascun bilancio che presenti, per ogni parametro, un'incidenza inferiore al 10% per gli enti locali ed al 5% per le Regioni ed inoltre la stessa possibilità di esclusione non è direttamente disciplinata dal D. Lgs. n. 118/2011 ma, come su rilevato, è contenuta soltanto nell'allegato 4/4.

Il su richiamato principio contabile introduce, in ogni caso, un contemperamento con la finalità di garantire la significatività del bilancio consolidato e prevede che gli enti territoriali possono considerare non irrilevanti i bilanci delle società che presentano percentuali inferiori a quelle fissate per la soglia di irrilevanza.

E', pertanto, rimessa all'autonoma discrezionalità dell'ente territoriale la possibilità di reputare comunque rilevanti i bilanci di organismi partecipati che presentano un'incidenza percentuale inferiore al 10% o al 5%, ma considerata "significativa" come, ad esempio, potrebbe avvenire nelle ipotesi in cui si ritenga la partecipazione particolarmente strategica per l'ente territoriale capogruppo.

La Sezione ha, pertanto, ritenuto che l'applicazione del principio di irrilevanza se non contemperato da quello di significatività, allo stato comunque rimesso alla discrezionalità degli enti, potrebbe comportare l'effetto distorsivo dell'esclusione dall'area di consolidamento anche delle società in house che, secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria ed amministrativa, nonostante una formale distinta personalità giuridica, si caratterizzano, nella sostanza, in un rapporto di immedesimazione organica con l'amministrazione affidante essendo equiparabili ad un suo organo o ufficio interno privo di sostanziale autonomia decisionale (Consiglio di Stato, sentenza n. 2660/2015).

Prendendo atto delle argomentazioni esposte da questa Sezione, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR, ha rilevato che le prime esperienze di consolidamento hanno dimostrato che, a fronte della previsione normativa (art. 11-bis, D. Lgs. n. 118/2011), nel cui perimetro rientra un gran numero di organismi (aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi

strumentali degli enti territoriali), l'applicazione della soglia di rilevanza prevista dal principio contabile applicato potrebbe, di fatto, comportare l'effetto distorsivo dell'esclusione dall'area di consolidamento ed ha concluso che l'applicazione del principio di irrilevanza temperato da quello di significatività è in grado di correggere l'effetto distorsivo sopra evidenziato, nell'ambito di una valutazione che, allo stato, resta affidata alla discrezionalità degli enti.

La Sezione prende atto che con delibera di Giunta regionale n. 2193 del 28/12/2016, si è provveduto ad individuare il Gruppo amministrazione pubblica ai sensi dell'allegato 4/4 del D. Lgs. n. 118/2011 e l'elenco degli enti, aziende e società controllati i cui bilanci saranno oggetto di consolidamento per l'esercizio 2016.

Con nota del 7 aprile 2017, la Sezione rinvia al sistema regionale e la Sezione bilancio ragioneria hanno impartito alle società ed enti inclusi nel perimetro di consolidamento le direttive per il bilancio consolidato 2016.

10.6 Le garanzie della Regione Puglia a favore di organismi partecipati

La Regione Puglia ha prestato garanzia fideiussoria a favore della società Acquedotto Pugliese Spa a fronte di un finanziamento erogato dalla BEI (Banca Europea per gli Investimenti).

Infatti, con la L. R. del 10/12/2012 n. 38, la Regione ha costituito una garanzia fideiussoria a favore della società Acquedotto Pugliese Spa, società interamente partecipata dalla Regione.

La garanzia fideiussoria è stata concessa al fine del corretto e puntuale adempimento di tutte le obbligazioni pecuniarie di Acquedotto pugliese S.p.A. nei confronti della Banca europea degli investimenti in relazione alla contrazione di un mutuo di importo pari a 150 milioni di euro.

Ai sensi dell'art. 2 della citata L. R. n. 38/2012, la garanzia della Regione Puglia è concessa fino all'importo massimo di euro 172,5 milioni calcolato in misura pari al 115% dell'importo in linea capitale.

La Regione, iscrive annualmente in bilancio un apposito "Fondo per la copertura rischi su garanzie".

L'erogazione delle somme da parte della BEI è stata già effettuata nell'esercizio 2014, mentre il piano di ammortamento prevede dieci rate (due per anno) cui si somma un interesse calcolato al tasso del 1,344%.

Il prospetto recante la scomposizione del risultato di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2016 riporta, tra le poste accantonate, l'importo di €. 22.900.000,00, a titolo di "fondo copertura rischi su garanzia prestata a favore di Acquedotto Pugliese su contratto di mutuo".

Durante l'esercizio 2016, la società AQP Spa ha regolarmente provveduto alla restituzione della quota annuale e pertanto la garanzia prestata dalla Regione non risulta attivata.

La Sezione osserva che, ai sensi dell'art. 62, comma 6, del D. Lgs. n. 118/2011, concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la Regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

Il rigoroso orientamento legislativo in materia di garanzie emerge anche dalla lettura della disposizione dell'art. 75 del D. Lgs. n. 118/2011, che, nel disporre l'adeguamento della nozione di indebitamento di cui alla legge n. 350/2003, ha ampliato tale nozione includendovi anche il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

La concessione di garanzie incide, quindi, sulla capacità complessiva di indebitamento degli enti e soggiace necessariamente ai limiti imposti dall'art. 119, ultimo comma, Cost. che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento.

Tale normativa così restrittiva in materia di garanzie prestate dagli enti territoriali trova un unico temperamento nella clausola di salvezza contenuta nella parte finale dell'art. 62, comma 6, che esclude dal calcolo del limite quantitativo di indebitamento quelle rate sulle garanzie per le quali la Regione ha provveduto ad accantonare l'intero importo del debito garantito.

Infatti, per effetto dell'accantonamento si consegue, nel rispetto dei principi di veridicità, attendibilità e prudenza, un'idonea copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito per il quale è concessa la garanzia.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG, ha sottolineato che i soggetti destinatari del rilascio di garanzie devono essere individuati con riguardo alla finalità degli investimenti finanziati, che devono rientrare necessariamente fra le tipologie di cui all'art. 3, comma 18, della Legge n. 350/2003, secondo la nozione di investimento per l'ente territoriale che fornisce la garanzia, indipendentemente dal possesso, da parte degli organismi a partecipazione pubblica, dei requisiti dell'in house providing oppure dalla loro inclusione nell'elenco ISTAT.

Ed inoltre, con la medesima deliberazione, ha precisato che poiché le garanzie prestate concorrono al limite di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6, del D. Lgs. n. 118/2011, la proficuità deve considerarsi caratteristica essenziale dell'investimento, per cui il rilascio di garanzie può essere effettuato in presenza di determinate condizioni, essenzialmente riconducibili all'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che lo effettua.

Ed, infatti, il divieto di rilascio di garanzie a favore di società partecipate non quotate con perdite reiterate per tre esercizi consecutivi (art. 6, comma 19, D. L. n. 78/2010) costituisce una forma di applicazione concreta dei predetti principi, validi per la generalità degli enti territoriali.

10.7 Le anticipazioni di liquidità in favore di società partecipate

L'art. 45 e seguenti della L. R. 1/08/2014 n. 37, recante l'assestamento e la prima variazione al bilancio di previsione 2013, autorizzano la Regione Puglia, al fine di sostenere piani di intervento per investimenti che rientrano nella corrente strategia d'impresa e che perseguono finalità di pubblico interesse, a concedere temporanee anticipazioni di liquidità a favore delle società controllate Acquedotto Pugliese S.p.A. fino all'importo massimo di euro 200 milioni e Aeroporti di Puglia S.p.A. fino all'importo massimo di euro 50 milioni.

La normativa regionale prosegue affermando che tali anticipazioni devono essere concesse nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 19 dell'articolo 6 del D. L. 31/05/2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla L. 30/07/2010, n. 122, devono

avvenire a titolo oneroso, avere natura temporanea ed essere rimborsabili entro un arco temporale definito.

Per l'accesso all'anticipazione le società, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, dovevano predisporre apposita richiesta corredata da piani di attività e da piani finanziari asseverati dagli organi di controllo interno e di revisione contabile.

Sulle predette anticipazioni sono dovuti interessi, da corrisondersi con periodicità semestrale, calcolati applicando alle somme anticipate un tasso di interesse definito sommando al tasso debitore convenzionalmente dovuto dalla Regione Puglia al proprio tesoriere in caso di anticipazione di tesoreria, uno spread equivalente al parametro medio di mercato (EURIRS, EURIBOR) corrispondente alla durata dell'anticipazione.

L'art. 45 della citata L. R. n. 37/2014 aggiunge che, per quanto non espressamente disciplinato, trovano applicazione le norme di cui agli articoli 2467 e 2497-quinques del codice civile.

L'art. 2467 del codice civile sancisce, al primo comma, il principio della postergazione del socio rispetto ai creditori sociali e prevede che: "il rimborso dei finanziamenti dei soci a favore della società è postergato rispetto alla soddisfazione degli altri creditori e, se avvenuto nell'anno precedente la dichiarazione di fallimento della società, deve essere restituito".

Come già rilevato nelle relazioni ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali dell'esercizio 2014 e dell'esercizio 2015, il legislatore, con la riforma di diritto societario di cui al D. Lgs. 17/01/2003 n. 6, ha inteso porre un freno a fenomeni di sottocapitalizzazione affrontando la questione dei finanziamenti effettuati dai soci a favore della società che formalmente si presentano come capitale di credito, ma che nella sostanza economica costituiscono parte del capitale.

La regola della postergazione è stata, quindi, introdotta al fine di porre rimedio a situazioni che possono in concreto presentarsi in tutte le società di capitali, ovvero che il prestito del socio a favore della società in precario equilibrio finanziario abbia una finalità sostitutiva del capitale di rischio ed è stata introdotta a tutela dei terzi creditori (Tribunale di Venezia 10 febbraio 2011).

Il secondo comma del su richiamato art. 2467 del codice civile chiarisce che s'intendono finanziamenti dei soci a favore della società quelli, in qualsiasi forma

effettuati, che sono concessi in un momento in cui, anche in considerazione del tipo di attività esercitata dalla società, risulta un eccessivo squilibrio dell'indebitamento rispetto al patrimonio netto oppure in una situazione finanziaria della società nella quale sarebbe stato ragionevole un conferimento.

Come chiarito dalla relazione illustrativa al D. Lgs. n. 6/2003, deve adottarsi un criterio di ragionevolezza che tenga conto della situazione della società e che si confronti con i comportamenti che nel mercato sarebbe ragionevole attendersi in modo che siano colpiti soltanto quei finanziamenti erogati in condizioni di anormalità e che, come tali, siano erogati in violazione dei principi di corretto finanziamento.

Si osserva, a titolo esemplificativo, che relativamente al parametro dell'eccessivo squilibrio dell'indebitamento ne è stata individuata la sussistenza nel caso dell'erogazione di finanziamenti destinati al pagamento di spese correnti della società (Tribunale di Venezia, decreto del 14 aprile 2011).

L'art. 48 della L. R. n. 37/2014 precisa che le anticipazioni, in favore delle società partecipate AQP Spa e AdP Spa, rientrano tra le operazioni di reimpiego temporaneo delle somme giacenti presso la tesoreria della Regione Puglia, nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa in materia di contabilità pubblica e patto di stabilità interno.

Si rammenta che le operazioni di gestione attiva della liquidità (c.d. cash management) depositata presso il tesoriere devono avvenire nel rispetto di alcune condizioni di ammissibilità, riconducibili al più generale principio di sana gestione finanziaria, tra le quali l'elevato rating sul merito di credito della controparte; la garanzia di un vantaggio economico superiore a quello ricavabile dal deposito presso il proprio tesoriere; il rispetto della normativa sulla tesoreria unica mista; l'estinzione dell'operazione in breve termine (in genere nell'arco massimo di 18 mesi) o la possibilità garantita di pronto disinvestimento anticipato del capitale impiegato per far fronte ai pagamenti ai quali le giacenze di cassa sono destinate anche in relazione all'obbligo di prioritario utilizzo di cui all'art. 7, comma 5, del D. Lgs. 7/08/1997 n. 279, che include tra le liquidità derivanti da entrate proprie depositate presso il sistema bancario, anche quelle temporaneamente reimpiegate in operazioni finanziarie con esclusione di quelle concernenti accantonamenti per i fondi di previdenza a capitalizzazione per la quiescenza del personale dipendente ed i valori

mobiliari provenienti da atti di liberalità di privati destinati a borse di studio (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 40/2009/PAR).

I termini di scadenza per il recupero delle operazioni di finanziamento in esame sono fissati per AQP SpA, al 31 dicembre 2020, dall'art. 46, comma 4, della citata L.R. n. 37/2014 ed al 31 dicembre 2018 dall'art. 47, comma 4, della medesima legge regionale per AdP SpA.

Tali operazioni di finanziamento non sembrerebbero, quindi, destinate ad esaurirsi in un breve arco temporale.

Con le deliberazioni di Giunta regionale n. 2360 del 21/11/2014 e n. 2531 del 1/12/2014 sono stati approvati i piani di interventi ed i relativi schemi di convenzione per i finanziamenti alle società partecipate AQP Spa e AdP Spa.

Con tali deliberazioni, l'Ente, dopo aver espressamente richiamato la giurisprudenza contabile in materia di finanziamento di società partecipate e ribadito che, per la società AQP Spa, la portata degli investimenti definiti dall'Autorità Idrica Pugliese che la società è tenuta a realizzare ai fini del rispetto degli obblighi di concessione riguarda un orizzonte temporale ben più ampio di quello determinato dalla scadenza della concessione fissata al 31/12/2018, ha rilevato la sussistenza dell'attestazione di conformità da parte della società di revisione e dei verbali dei Collegi sindacali che non hanno ravvisato elementi ostativi per l'accesso alle richieste di anticipazione delle citate società avanzate nella misura massima prevista dalla L.R. n. 37/2014.

L'attività di monitoraggio e controllo, descritta nelle citate deliberazioni di Giunta, prevede: 1) il coinvolgimento del collegio sindacale, cui compete la vigilanza ai sensi del Codice civile, e con particolare riferimento all'anticipazione da soci; 2) per quanto riguarda gli aspetti contabili e di bilancio, apposito intervento delle società di revisione incaricate della revisione legale dei conti, cui compete l'emissione di relazioni di revisione tanto a tutela dell'azionariato e dei terzi; 3) periodicità trimestrale con riguardo sia agli aspetti economici, che agli aspetti finanziari, (monitoraggio approfondito e costante), tale da consentire la tempestiva adozione di ogni eventuale provvedimento si rendesse necessario da parte dell'amministrazione pubblica socio, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 2467 del cod. civ.; 4) meccanismi di garanzia tali da assicurare il rimborso delle anticipazioni eventualmente concesse, legando le stesse alla restituzione del valore terminale, secondo modalità stabilite nella citata L.R. n. 37/2014.

Con determinazione dirigenziale del 26/11/2014 n. 22, è stata erogata alla società AQP Spa una prima tranche di €. 94.932.195,50 e con determinazione dirigenziale del 16/11/2015 n. 25 è stata erogata una seconda tranche di €. 105.067.804,50.

Per la società AdP, invece, è stata effettuata una sola erogazione, disposta con determinazione dirigenziale del 15/12/2014 n. 179, per un ammontare di €. 17.513.746,00.

Entrambe le società hanno provveduto a versare sul conto tesoreria del socio Regione Puglia gli interessi dovuti ed in particolare AQP ha versato €. 299.621,61 e AdP ha versato la somma di €. 54.071,89.

Si rammenta che questa Sezione, con deliberazioni n. 217/PRSP/2014 e n. 242/PRSP/2015, ha ritenuto impropria la definizione di “temporanee anticipazioni di liquidità” trattandosi, piuttosto, di finanziamenti erogati da un azionista pubblico che detiene, nel caso di AQP Spa, l'intero capitale o comunque una quota azionaria rilevante pari 99,41% del capitale nel caso di AdP Spa e pertanto ha ribadito che particolari cautele devono essere approntate dal socio pubblico al fine di garantire la compatibilità del predetto principio della postergazione al soddisfacimento di tutti i creditori sociali con i principi di sana e prudente gestione finanziaria posto che la legislazione più recente in materia di autonomie regionali appare chiaramente improntata a finalità di tutela della finanza pubblica e dell'unità economica della Repubblica.

In particolare, si era anche rilevato che la concessione di finanziamenti alle società deve essere rivolta alla realizzazione di un concreto piano d'investimenti dettagliatamente elaborato dalla società ed attentamente valutato dall'azionista pubblico.

Al riguardo, l'Ente ha più volte precisato che il regime di monitoraggio a cui le società interessate sono soggette risulta particolarmente pervasivo e che le competenti strutture regionali eseguono un continuo monitoraggio, prestando particolare attenzione all'evoluzione del quadro normativo anche al fine di valutare ogni opportuno intervento nella più generale ottica del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia dell'economicità dell'azione amministrativa.

Deve, inoltre, porsi in evidenza che, secondo il punto 5.5 del principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, le concessioni di credito possono essere costituite anche da anticipazioni di liquidità nei confronti dei propri enti ed

organismi strumentali e delle proprie società controllate o partecipate da estinguere entro l'anno e non rinnovabili.

Al riguardo, peraltro, lo schema di decreto recante il terzo aggiornamento del D. Lgs. n. 118/2011, approvato dalla commissione Arconet, con verbale del 21/10/2015, prevede la sostituzione della parola “l’anno” con “un anno”.

Nel caso di concessioni di liquidità, l'impegno di spesa ed il corrispondente accertamento di entrata (tra le riscossioni di crediti) sono, quindi, imputati al medesimo esercizio.

Questa Sezione, rilevato che secondo il dettato degli articoli 46 e 47 della L. R. n. 37/2014, il termine per il recupero dell’anticipazione concessa dalla Regione alla società AQP Spa è fissato al 31 dicembre 2020 ed il termine per il recupero dell’anticipazione concessa a AdP Spa è fissato al 31 dicembre 2018, non può che ribadire che tali anticipazioni, non risultando estinguibili entro l’anno come precisato dal principio contabile, devono più appropriatamente inquadrarsi tra le concessioni di finanziamenti e pertanto la Regione deve attentamente valutare la sussistenza di adeguate garanzie finanziarie delle società che facciano presumere una ragionevole possibilità di rimborso.

La Sezione prende atto che, la Regione, in sede di relazione di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto 2016, ha fornito rassicurazioni che la situazione finanziaria e gestionale al 2016 di entrambe le società destinatarie delle anticipazioni, anche in relazione ai report delle attività di competenza del Collegio Sindacale e della Società di revisione, non manifesta situazioni tali da configurare la necessità di un conferimento di capitale; a tutela delle ragioni di credito della Regione sono poi previste adeguate garanzie (vincolo a disporre deleghe obbligatorie di pagamento, vincolo di destinazione del valore residuo a termine della concessione, vincolo di destinazione delle somme con riferimento ad uno specifico piano di attività) rispetto alle quali è previsto un costante ed attento monitoraggio da parte dei competenti Servizi regionali anche con il coinvolgimento del Collegio Sindacale e della Società di revisione delle due Società beneficiarie della anticipazione.

La medesima relazione ha, inoltre, aggiunto che la durata dei finanziamenti è legata, per sua natura, al ciclo di durata degli investimenti, che rivestono, nello specifico, interesse di carattere generale e che l'erogazione dei finanziamenti non configura in alcun modo la traslazione di progettualità nei confronti di società controllate, atteso

che i piani di attività attengono esclusivamente a spese per investimento e rientrano nella corrente strategia d'impresa; pertanto, trattasi di operazioni meramente finanziarie che non condizionano in alcun modo il ciclo programmatico della spesa regionale, tanto in considerazione sia della giacenza di tesoreria (così come da dati storicizzati), sia tenendo conto delle caratteristiche del tasso di interesse applicato (saggio pari al tasso praticato dall'istituto tesoriere in caso di anticipazione, maggiorato di spread secondo parametri di mercato).

10.8 Il controllo regionale sugli organismi partecipati

Dall'esame della relazione al disegno di legge al rendiconto 2016, si rileva che, per effetto dell'adozione del nuovo modello organizzativo MAIA, con deliberazione della Giunta regionale 8/04/2016, n. 458 è stata istituita la Sezione Raccordo al Sistema Regionale incardinata nella Segreteria Generale della Presidenza nella quale sono confluite le funzioni precedentemente svolte dalla Sezione Controllo e che, allo stato, è chiamata a svolgere le seguenti attività: supervisione, programmazione e controllo delle società partecipate e/o controllate dall'Amministrazione regionale ai sensi dell'articolo 2359 del Codice Civile, nonché delle Agenzie Regionali; monitoraggio dell'operato (in relazione alle finalità perseguite) delle società partecipate, delle società controllate e delle agenzie regionali; espletamento delle funzioni di auditing dei processi di bilancio e rendicontazione anche in coordinamento con gli organi di controlli degli enti medesimi ed in relazione a quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; controllo sui bilanci delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliero-universitarie, degli IRCCS e delle agenzie sanitarie regionali in raccordo con le strutture competenti dell'Ente Regione, delle Aziende e degli Enti del Sistema sanitario regionale e con le Amministrazioni centrali dello Stato.

La su richiamata relazione di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto 2016 espone, inoltre, che la Sezione Raccordo al Sistema Regionale, nel corso del 2016 ha proceduto, tra l'altro, a: curare la redazione dell'aggiornamento del piano di razionalizzazione delle partecipate in adempimento di quanto disposto dall'articolo 24, del D. Lgs. n. 175/2016; curare l'adeguamento degli statuti delle Società controllate e delle società in house; curare l'aggiornamento dei dati relativi a società

partecipate, agenzie regionali ed altri enti sottoposti a vigilanza e controllo della Regione contenuti nell'apposita Sezione "Amministrazione trasparente" dell'Ente; curare gli adempimenti di comunicazione e trasparenza sulla Piattaforma MEF, Banca dati Dipartimento del Tesoro; curare tutti gli adempimenti di monitoraggio e controllo funzionali all'esercizio dei diritti/doveri di socio da parte della Regione, provvedendo all'istruttoria ed all'esame degli atti propedeutici alla partecipazione alle assemblee delle Società ai fini dell'esercizio del voto assembleare; istruire specifiche questioni di natura amministrativo-contabile, ivi compreso l'esame dei bilanci (preventivi e consuntivi) di società partecipate e Agenzie regionali; svolgere attività di verifica istruttoria finalizzata alla rilevazione di criticità amministrativo-contabile con particolare riferimento a Società ed Agenzie regionali; prestare collaborazione e supporto tecnico, con riguardo agli aspetti amministrativo-contabili e finanziari, anche attraverso la partecipazione a specifici Gruppi di lavoro, su fattispecie inerenti società partecipate, Agenzie regionali, altri Enti; alimentare il portale Corte dei Conti, piattaforma SIQUEL, e popolare le banche dati, con i relativi aggiornamenti, nell'ottica della dematerializzazione e della partecipazione al controllo collaborativo; sovrintendere e coordinare il piano attuativo per la Certificabilità dei Bilanci delle Aziende Sanitarie, azione sottoposta a monitoraggio nel quadro degli Obiettivi LEA e completare l'entrata a regime delle funzioni di apposita Piattaforma informativa (Progetto COROLLA), idonea ad ottemperare al dettato normativo del D. Lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile e che, oltre a costituire una base dati completa, aggiornata e validata, si pone come strumento operativo per l'esercizio del monitoraggio finanziario oltre che delle operazioni di consolidamento del bilancio regionale.

La relazione del Presidente della Regione Puglia sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 9/06/2017 ha ulteriormente ribadito che l'Ente è dotato di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati che ha emesso 6 reports periodici e dove sono mediamente impiegate due unità di personale.

Come già rilevato nelle relazioni allegate ai precedenti giudizi di parificazione, il controllo sulle società in house è disciplinato dalla deliberazione di Giunta regionale n. 812/2014 che prevede l'approvazione preventiva da parte della Giunta dei seguenti atti: a) il bilancio di esercizio; b) il piano industriale triennale; c) l'affidamento del

servizio di tesoreria; d) l'alienazione o dismissioni di immobili; e) i contratti collettivi aziendali; f) le operazioni che comportino una spesa superiore al 25% del patrimonio netto della società; g) i contratti o convenzioni di finanziamento con istituti di credito di importo superiore al 30% del patrimonio netto della società. A tal fine la Società provvede alla trasmissione degli atti alla Direzione del Dipartimento competente, la quale provvede entro i successivi 10 giorni.

Le designazioni negli organi di amministrazione e di controllo nelle Società in house sono di competenza della Giunta Regionale.

Le Società in house trasmettono, prima della adozione da parte dei competenti organi statutari, ai Responsabili regionali in materia il Piano della trasparenza e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e i relativi aggiornamenti. I Responsabili regionali possono proporre modifiche o integrazioni nei 15 giorni successivi alla trasmissione.

Al fine di assicurare la vigilanza sull'andamento delle società in house, queste trasmettono alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale: a) l'adozione degli atti costituenti operazioni rilevanti e il documento di budget annuale; b) eventuali informative da parte degli organi di controllo interni ed esterni in merito a rilievi di particolare criticità connesse all'esercizio delle attività di controllo; c) l'informativa sulla gestione del sistema di deleghe e procure; d) l'informativa sui contenziosi di particolare rilievo.

Le società in house trasmettono, poi, alla Sezione Gestione Integrata Acquisti copia degli atti relativi all'affidamento di lavori, servizi e forniture (procedure di selezione, contratti, eventuali proroghe, modifiche o integrazioni, contratti di leasing, finanziamenti) di valore superiore a euro 100.000,00; la suddetta Sezione segnala eventuali irregolarità alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale.

L'art. 25 della L. R. n. 26/2013 prescrive anche che gli organismi di revisione e certificazione contabile, operanti nella vigilanza sulle società in house, trasmettano alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale, nel termine perentorio di cinque giorni dalla data di adozione, i propri verbali, pareri e conclusioni, comunque denominati, che contengano rilievi sulla gestione contabile o formulino osservazioni sulla regolarità dell'attività con riferimento a norme di legge e principi di buona amministrazione, affinché la medesima Sezione curi l'istruttoria amministrativa per la Giunta regionale.

Per le società soggette, invece, a controllo pubblico regionale, la Giunta regionale approva preventivamente i seguenti atti: a) il bilancio di esercizio; b) il piano industriale triennale; c) l'affidamento del servizio di tesoreria, sulla base dell'attività istruttoria svolta dalla Direzione di Area competente ratione materiae, in raccordo, laddove necessario, con la Sezione Raccordo al Sistema Regionale e con il Dipartimento Risorse Finanziarie e Strumentali, Personale e Organizzazione per le funzioni di rispettiva competenza.

Anche per tali società, le designazioni negli organi di amministrazione e di controllo nelle società controllate sono di competenza della Giunta Regionale e devono trasmettere, prima della adozione da parte dei competenti organi statutari, ai Responsabili regionali in materia, il Piano della trasparenza e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e i relativi aggiornamenti; i Responsabili regionali possono proporre modifiche o integrazioni nei 15 giorni successivi alla trasmissione. Il Presidente della Regione, con la su richiamata relazione, ha, inoltre, segnalato che sono in corso le procedure di dismissione delle partecipazioni minoritarie detenute dall'Amministrazione Regionale sulla base di quanto previsto dal piano di razionalizzazione approvato con DPGR 191/2015 e relativo Documento di aggiornamento approvato con DPGR 192/2016.

10.9 Le Agenzie regionali

Il piano operativo di razionalizzazione, pervenuto alla Sezione in data 1/04/2016, sofferma la propria attenzione anche sulle Agenzie regionali per le quali trova applicazione anche il nuovo modello organizzativo adottato con Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 443 del 31/07/2015.

Infatti, l'art. 10 del citato DPGR n. 443/2015 istituisce il Management Board (Consiglio delle Agenzie regionali) avente il compito di supportare il Presidente nelle scelte relative a tematiche di innovazione e cambiamento di interesse strategico regionale, definendo ed attribuendo gli obiettivi strategici alle Agenzie regionali che possono avere durata pluriennale e possono coinvolgere anche più di un'Agenzia.

Il piano operativo di razionalizzazione precisa che le Agenzie regionali saranno, quindi, distinte in "strategiche" ed "operative" e che l'Agenzia regionale sanitaria

(ARES), l'Agenzia per la tecnologia e l'innovazione (ARTI) e l'Agenzia regionale del turismo, una volta ristrutturata secondo un modello organizzativo consono, saranno idonee ad assumere il ruolo di Agenzie strategiche, mentre si ravvisa l'esigenza di un lavoro di revisione organizzativa più profondo per l'Agenzia regionale per la mobilità (AREM) e l'Agenzia regionale per le risorse irrigue e forestali (ARIF).

Dall'esame della nota integrativa al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Puglia si trae conferma che il nuovo programma di governo mira a ridefinire gli ambiti istituzionali di operatività degli organismi strumentali per eliminare le eventuali aree di sovrapposizione, e migliorarne il coordinamento organico, secondo la logica del modello ambidestro, noto anche come modello MAIA, che dimensiona in modo nuovo e peculiare il ruolo degli uffici regionali, quello degli organismi strumentali, delle società in house e le relative modalità di interazione.

In detto contesto, si afferma che il riordino della struttura burocratico amministrativa delle Agenzie regionali si ispira a principi d'integrazione sistemica, di valorizzazione e sviluppo delle sinergie, di separazione degli ambiti d'intervento, riservando alla tecnostruttura regionale (Dipartimenti, Sezioni, Servizi, e strutture) un ruolo di attuazione del programma di governo secondo competenze definite e processi strutturati ed alle Agenzie regionali un ruolo di ricerca e sperimentazione di soluzioni innovative, funzionali al perseguimento del programma di governo.

Gli obiettivi che la riorganizzazione delle Agenzie regionali intende perseguire includono: 1. la semplificazione e adeguamento dei modelli organizzativi e gestionali per favorire lo svolgimento del nuovo ruolo assegnato, di ricerca e sperimentazione; 2. la razionalizzazione dell'ordinamento procedurale e degli oneri finanziari; 3. l'accorpamento delle funzioni nel più ampio quadro della certezza delle competenze e dell'univocità dell'azione amministrativa; 4. il rafforzamento dei meccanismi operativi di coordinamento per dare impulso e supporto all'azione di governo; 5. la differenziazione delle Agenzie regionali in "strategiche" ed "operative" e la ridefinizione delle competenze rispetto alle tecnostrutture assessoriali di riferimento. Secondo le valutazioni dell'Ente, le Agenzie strategiche saranno oggetto di rafforzamento in ragione del ruolo propulsivo alle medesime richiesto dall'azione di governo; le Agenzie operative saranno, invece, oggetto di accorpamenti e razionalizzazione, tanto al fine di rendere i servizi offerti maggiormente in linea con gli standard operativi di settore e con i fabbisogni dell'utenza verso cui si rivolgono.

10.10 Gli ambiti territoriali ottimali

Dalla relazione-questionario al rendiconto dell'esercizio 2016, trasmessa alla Sezione dall'Organo di revisione in data 1/06/2017, emerge che, nella Regione Puglia, sono gestiti in ambiti territoriali ottimali (ATO), ai sensi dell'art. 3-bis, comma 1 e comma 1-bis, del D. L. n. 138/2011, il servizio idrico integrato; i servizi unitari di raccolta, spazzamento e trasporto di rifiuti solidi urbani ed i servizi di trasporto pubblico locale e che, nel corso del 2016, sono stati posti in essere nuovi affidamenti da parte degli Enti di governo degli ATO.

La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 7/06/2017 aggiunge che sono state poste in essere le procedure di affidamento del servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani con le L. R. n. 24/2016 e n. 20/2016.

Si rammenta che la L. R. del 20/08/2012 n. 24 recante il rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali, aveva disciplinato l'organizzazione ed erogazione all'interno di ambiti territoriali ottimali dei servizi di raccolta e smaltimento rifiuti ed i servizi di trasporto pubblico locale.

In particolare, i servizi di spazzamento, raccolta e trasporto erano stati organizzati in 38 bacini di affidamento sub-provinciali, definiti Ambiti di Raccolta Ottimali (ARO) la cui perimetrazione è stata approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 2147 del 23/10/2012.

La L. R. 4/08/2016 n. 20 ha modificato la L. R. n. 24/2012 ed ha previsto che la pianificazione regionale, al fine di consentire una differenziazione dei servizi finalizzata a massimizzarne l'efficienza, può definire perimetri territoriali di ambito di dimensione inferiore a quello regionale per l'erogazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto, denominati Aree omogenee. I perimetri di tali aree sono individuati dalla Regione nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza ed efficienza, tenendo conto delle caratteristiche dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto di tutti i rifiuti urbani e assimilati.

Con l'art. 9 della L. R. n. 20/2016 è stata istituita l'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti, organo unico di governo cui partecipano obbligatoriamente la Regione e tutti i comuni e la Città metropolitana.

L'Agenzia svolge i seguenti compiti: a) determina le tariffe per l'erogazione dei servizi di competenza, in conformità alla disciplina statale, conformandole a principi di contenimento e agli eventuali criteri generali fissati dalle autorità nazionali di regolazione settoriale; determina e controlla i livelli generali del servizio e gli standard di qualità; predispone lo schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e i contratti di servizio; c) disciplina i flussi di rifiuti indifferenziati da avviare a smaltimento e dei rifiuti da avviare a recupero e riciclaggio; predispone i meccanismi di soluzione alternativa delle controversie tra imprese e utenti nel rispetto di quanto previsto dal codice degli appalti pubblici; predispone le linee guida della Carta dei servizi; f) può espletare, su delega delle Aree omogenee, le procedure di affidamento del servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani; g) può espletare attività di centralizzazione delle committenze nonché attività di committenza ausiliarie; h) subentra nei contratti stipulati dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale in Puglia, aventi a oggetto la realizzazione e la gestione degli impianti di trattamento, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani. L'art. 14 della L. R. n. 20/2016 prevede che il servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani può essere affidato unicamente dai comuni nella forma associativa prevista dalla legge e dai successivi provvedimenti attuativi e che gli ARO proseguono le attività tecnico-amministrative relative alle fasi preliminari e di espletamento delle procedure di gara per l'affidamento del servizio unitario di raccolta, spazzamento e trasporto dei reflui solidi urbani, come previsto dagli atti costitutivi vigenti.

11. LA GESTIONE DEL PERSONALE

11.1 Organico del personale

Il competente Dipartimento Risorse finanziarie e strumentali personale e organizzazione - Sezione Personale e organizzazione, con nota pervenuta alla Sezione in data 19/05/2017 prot. n. 2531, ha fornito elementi conoscitivi relativi alla consistenza del personale dipendente alla chiusura dell'esercizio 2016 che risulta pari a 2.734 unità così suddivise: n. 12 Direttori generali di cui 7 Direttori di Dipartimento, n. 1 Capo di Gabinetto, n. 3 Segretari Generali (Giunta regionale, Consiglio regionale e Presidenza della Giunta regionale) ed un avvocato coordinatore; n. 120 dirigenti a tempo indeterminato; n. 5 dirigenti a tempo determinato, n. 2.586 unità di personale di comparto a tempo indeterminato e n. 11 unità con contratto dei giornalisti a tempo indeterminato.

Tuttavia, come emerge dalla relazione al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2016 trasmessa a questa Sezione in data 23/05/2017 prot. n. 2563, devono includersi nella consistenza del personale anche le 308 unità di personale a tempo determinato che, in ogni caso, la nota di riscontro del Dipartimento del personale segnala e specificando anche che sono così distinte: n. 246 unità di categoria D e n. 62 unità di categoria C.

Nel corso dell'esercizio 2016, sono cessati dal servizio n. 1 Direttore di Dipartimento per termine contratto; n. 8 dirigenti a tempo indeterminato di cui n. 3 per raggiunti limiti di età, n. 4 per dimissioni volontarie e n. 1 per passaggio ad amministrazione dello stesso comparto; n. 1 dirigente a tempo determinato cessato in data 30 giugno 2016 e n. 112 unità di personale del comparto a tempo indeterminato di cui n. 11 per termine esonero dal servizio, n. 40 per raggiunti limiti di età, n. 3 per decesso, n. 41 per dimissioni volontarie, n. 13 per inabilità, n. 2 per trasferimento presso altro ente, n. 1 per aspettativa per titolarità contratto a tempo determinato e n. 1 per aspettativa per mandato parlamentare.

11.2 Il vigente quadro normativo in materia di spesa del personale

L'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296 prevede che, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri concernenti i rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari d'intervento: razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici; e contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

L'art. 16 del D. L. 24/06/2016 n. 113 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.

Il successivo comma 557 *bis* precisa che, ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del Tuel, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

L'art. 1, comma 557 *ter*, della Legge n. 296/2006, prevede, in caso di mancato rispetto del comma 557, la sanzione del divieto di assunzione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 27/2014, ha ribadito che i su richiamati commi 557 e 557 *ter* dell'art. 1 della legge n. 296/2006 costituiscono principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» posto che, come chiarito dalla sentenza n. 108/2011, trattasi di norme statali, ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica e che costituiscono principi fondamentali nella materia del

coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Infatti, ritiene la Corte, che: *“la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”*.

Tali principi sono stati ribaditi dal Giudice delle Leggi, con sentenza n. 143 depositata il 16/06/2016, in seguito al ricorso di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Puglia con riferimento all'art. 1, comma 420, della L. n. 190/2014 che prevede divieti di spesa a carico delle Province delle Regioni a statuto ordinario.

L'art. 3, comma 5 *bis*, del citato D. L. n. 90/2014 ha introdotto successivamente ai commi 557 *bis* e 557 *ter* della legge n. 296/2006 il comma 557 *quater* ai sensi del quale, ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014, gli Enti devono assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

In conformità all'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, si ribadisce che, per la verifica del limite della spesa di personale è necessario far riferimento al dato degli impegni (SSRR, deliberazione n. 27/CONTR/2011).

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, ha chiarito, sulla base del tenore letterale delle norme, che il su richiamato comma 557 *quater* dell'art. 1 della L. n. 296/2006 deve riferirsi *“esclusivamente”* all'obbligo di riduzione della spesa del personale previsto dal primo periodo del comma 557 e costituisce la base normativa che consente, a decorrere dall'esercizio 2014, di procedere alla predetta riduzione di spesa.

Secondo tale orientamento, la norma del comma 557 *quater* ancora l'obbligo di riduzione della spesa del personale ad un parametro temporale fisso e immutabile, individuato nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell'art. 3, comma 5-*bis*, del D. L. n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013.

Infatti, già con la precedente deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, la Sezione delle Autonomie aveva evidenziato che: *“a seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va*

assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento”.

Con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 3/10/2014, è stato, inoltre, cristallizzato il principio secondo cui dal computo della spesa di personale, ai fini della verifica del limite fissato dal comma 557, vanno esclusi soltanto gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia totalmente finanziato a valere sui fondi dell'Unione europea o di natura privata.

Rilevato, inoltre, che, con la predetta deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che il comma 557 *quater* dell'art. 1 della L. n. 296/2006 deve riferirsi “*esclusivamente*” all'obbligo di riduzione della spesa del personale deve conseguentemente reputarsi, ad avviso di questa Sezione, che anche il regime sanzionatorio, previsto dall'art. 1, comma 557 *ter*, possa trovare concreta applicazione “*esclusivamente*” nel caso del mancato raggiungimento della riduzione della spesa di personale sulla base del valore medio del triennio 2011/2013.

Infatti, le disposizioni contenute nelle lettere b) e c) del più volte richiamato comma 557, allo stato, comunque, tuttora vigenti si pongono, invece, su un differente piano poiché costituiscono, secondo la definizione legislativa, “*ambiti prioritari di intervento*”.

Tali ambiti prioritari di intervento risultano, poi, dal legislatore in concreto declinati in apposite ed ulteriori norme applicative: si pensi, infatti, per la lettera b), in materia di riduzione dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico, al comma 211 dell'art. 1 della L. n. 208/2015 e per la lettera c), afferente il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, all'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015 ed antecedentemente all'art. 9, comma 2 *bis*, del citato D. L. n. 78/2010.

Appare, quindi, evidente, tenendo conto dell'interpretazione letterale della normativa, che tutte le azioni per garantire il contenimento della spesa del personale, delineate dagli ambiti prioritari di intervento, rientrano nell'autonoma discrezionalità degli enti territoriali che dovranno attuarle valutando tutte le

componenti rientranti nella voce “costo del personale” (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

Deve aggiungersi che la legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) dedica, all’art. 1, comma 762, un’apposita norma alla materia del contenimento delle spese del personale precisando che: *“le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734”*.

Dalla precisazione introdotta, con la su enunciata normativa, si rileva che, nonostante la cessazione della disciplina previgente in materia di patto di stabilità interno, sono confermate le norme finalizzate al contenimento della spesa del personale da riferire, nell’esercizio 2016, ai nuovi obiettivi di finanza pubblica applicabili a tutti gli enti assoggettati ai nuovi saldi (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e di Bolzano), ai sensi dell’art. 9, comma 1, della Legge n. 243/2012.

Tali profili sono sottolineati anche nella circolare del Dipartimento della Ragioneria dello Stato n. 5/2016 concernente, come noto, le nuove regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli enti territoriali.

La circostanza che, in sede di legge di stabilità 2016, il legislatore abbia ritenuto di confermare *“le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale”* senza introdurre alcuna esplicita esclusione o eccezione non può che avvalorare la tesi della piena cogenza della normativa contenuta nel comma 557 (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

Le analizzate disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale, come confermate dalla legge di stabilità 2016, devono, poi, trovare necessaria integrazione con la normativa in materia di armonizzazione contabile dettata dal D. Lgs. n. 118/2011 che, al punto 5.2, dell’allegato n. 4/2, precisa, in materia di corretta imputazione degli impegni per la spesa di personale, che devono essere assunti nell’esercizio di riferimento, automaticamente all’inizio dell’esercizio, per l’intero importo risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale, anche se trattasi di personale comandato o comunque utilizzato da altra amministrazione pubblica, ancorché direttamente

pagato da quest'ultima; in questi casi sarà rilevato in entrata il relativo rimborso nelle entrate di bilancio.

Il quadro normativo appena delineato si completa attualmente con la disciplina dettata dall'art. 1, comma 228, della L. 28/12/2015 n. 208 (legge di stabilità 2016), come modificata dapprima dal citato D. L. n. 113/2016 e poi dall'art. 22, comma 2, del D. L. 24/04/2017 n. 50 che prescrive che le Regioni e gli enti locali possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

Si rammenta che nella vigenza della precedente disciplina in materia di *turn over* del personale introdotta dall'art. 3, comma 5, del D. L. 24/06/2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla L. 11/08/2014 n. 114, il Giudice delle Leggi, con sentenza n. 218/2015, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionali afferenti il su richiamato art. 3, comma 5, del D. L. n. 90/2014, ha affermato che *“fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale”* e che tali disposizioni *“perseguono l’obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale* (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007).

Inoltre, la legge di stabilità 2016, come modificata dal D. L. n. 50/2017 conferma anche per gli anni 2017 e 2018 la disapplicazione del comma 5-quater del citato art. 3 del D. L. n. 90/2014 che consentiva, agli enti la cui incidenza di spesa del personale sulla spesa corrente era pari o inferiore al 25%, di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015 è disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018.

Deve, infine, farsi cenno alla sanzione prevista dall'art. 9 del D. L. n. 113/2016 convertito dalla L. n. 160/2016 che, in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della L. 31/12/2009,

n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, comporta il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.

La medesima sanzione è sancita dalla norma per le ipotesi di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, per consentire la parifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto approvato dalla Giunta ed in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto definitivamente approvato dal Consiglio²⁹.

11.3 L'osservanza della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale

La spesa del personale impegnata dalla Regione Puglia, nell'esercizio 2016, all'esito dell'attività istruttoria svolta, risulta ammontare all'importo di €. 145.832.513,89. Si rammenta che, come già rilevato nell'esame del quadro normativo in materia di spesa del personale, l'art. 1, comma 557 *quater*, della L. n. 296/2006 prevede che, a decorrere dall'anno 2014, gli Enti devono assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Il parametro individuato dal comma 557-*quater* deve, quindi, intendersi in senso statico, con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

²⁹ Tale normativa è stata già oggetto di analisi da parte della Sezione a pag. 2 nel paragrafo introduttivo della presente relazione.

La Sezione evidenzia che la Regione Puglia ha osservato la su richiamata disciplina vincolistica poiché la spesa del personale impegnata nell'esercizio 2016 pari a €. 145.832.513,89, risulta inferiore al valore medio registrato nel triennio 2011/2013 che ammonta all'importo di €. 156.533.181,00.

All'esito della fase istruttoria avviata con il Dipartimento risorse finanziarie, strumentali, personale ed organizzazione, con nota pervenuta alla Sezione in data 19/05/2017 prot. n. 2531, l'Ente ha, inoltre, comunicato che il trattamento economico in godimento per i Direttori di Dipartimento è fissato nell'importo di €. 120.000,00 annuo lordo ed in €. 30.000,00 massimo a titolo di retribuzione di risultato.

Tale trattamento economico corrisponde al medesimo trattamento fissato per i Direttori di Area previsti nel precedente modello organizzativo regionale Gaia e non ha subito variazioni nel triennio 2014-2016.

11.4 Il costo del lavoro nell'esercizio 2016

Preliminarmente, si osserva che la quantificazione della spesa del personale e del costo del lavoro, ai fini della certificazione del conto annuale da trasmettere al Dipartimento della Ragioneria dello Stato, tiene conto dei dati di cassa e non degli impegni di spesa risultanti dal rendiconto come, invece, richiesto per la verifica dell'osservanza dei vincoli in materia di spesa del personale.

Dalla sottostante tabella, riportata nel disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2016, emerge che il costo complessivo del lavoro registra il dato di €. 140.988.064,00 in netta contrazione rispetto al dato dell'esercizio 2015 pari a €. 150.201.472,00.

Anche l'andamento dei pagamenti per spesa del personale pari a €. 136.309.514,00 mostrano una riduzione rispetto al dato di €. 142.697.177,00 dell'esercizio precedente.

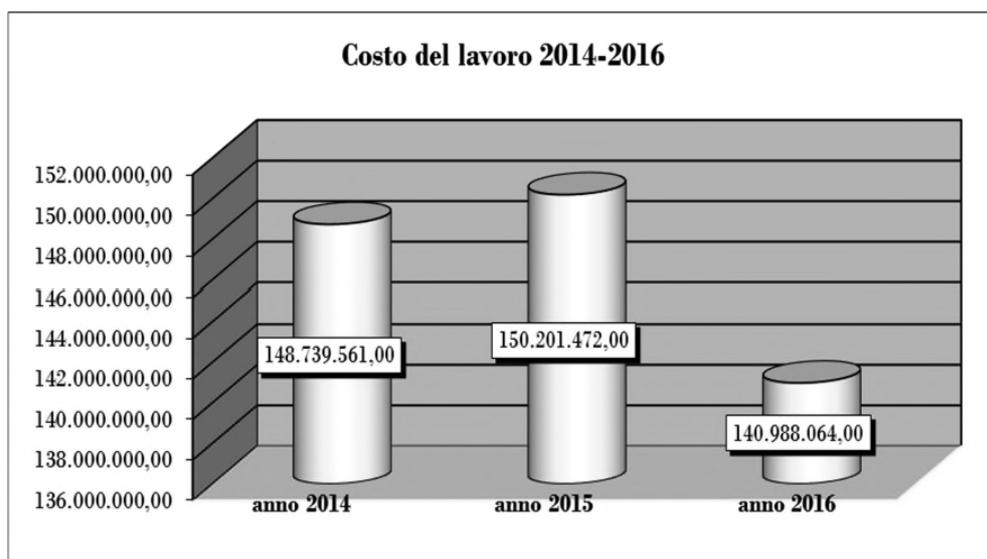
QUANTIFICAZIONE DEL COSTO DEL LAVORO E DELLE SPESE DI PERSONALE

(Fonte: dati di pre-certificazione Conto Annuale 2016) – Anni 2011/2016

Anni	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa del personale	155.229.163	141.171.090	141.078.502	142.557.640	142.697.177	136.309.514
Spesa media triennio 2011/2013	145.826.252					
Costo del lavoro	167.732.647	151.549.447	148.772.166	148.739.561	150.201.472	140.988.064

I dati di pre-certificazione indicati nella nota di riscontro all'istruttoria pervenuta alla Sezione in data 19/05/2017 prot. n. 2531, presentano, invece, il dato di €. 132.656.386,00 per la spesa del personale e di €. 139.167.892,00 per il costo complessivo del lavoro, ma tale discrasia potrebbe trovare giustificazione proprio con riferimento all'elaborazione di dati non aventi ancora carattere definitivo.

Il grafico che segue, elaborato dalla Sezione sulla base dei rinvenibili nella relazione di accompagnamento al disegno di legge del rendiconto 2016 pone a raffronto il costo complessivo del lavoro nel triennio 2014-2016 ed evidenzia, nell'esercizio 2016, una riduzione del costo del lavoro rispetto agli esercizi precedenti.



11.5 L'osservanza dei vincoli in materia di trattamento accessorio del personale

Dalla relazione al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2016 si rileva che: *“nell'ambito delle questioni relative alla gestione dei fondi per il trattamento accessorio, l'Amministrazione ha svolto, nel corso del 2016, un'apposita ed articolata attività di ricognizione amministrativo-contabile diretta alla rideterminazione dei fondi delle risorse per la contrattazione decentrata integrativa di tutto il personale regionale”*.

In primo luogo, la relazione segnala che dalle attività di verifica svolte per i fondi per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale non sono emerse eccedenze di spesa tra ammontare dei fondi riconteggiati per i predetti esercizi e la spesa sostenuta, tranne che per l'anno 2010, per un importo di €. 39.725,15 e tale scostamento è stato recuperato in un'unica quota a valere sul fondo come rideterminato per l'anno 2011.

Con determinazione dirigenziale del 27/06/2015 n. 348, è stata disposta la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di costituzione dei fondi per il salario accessorio riferiti agli anni dal 2008 al 2013, motivata dall'attivazione di una procedura di verifica circa la corretta consistenza degli stessi e rilevata la mancata costituzione dei fondi per gli anni 2014 e 2015 l'Ente ha provveduto al riesame e costituzione dei fondi dal 2008 al 2016.

La relazione al disegno di legge di approvazione dello schema di rendiconto elenca, pertanto, i provvedimenti dirigenziali assunti nel corso dell'esercizio 2016 inerenti la rideterminazione del fondo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività degli anni dal 2008 al 2013 ed i provvedimenti di costituzione e determinazione del fondo per gli anni dal 2014 al 2016.

Le risultanze della ridefinizione dell'ammontare dei fondi sono state confrontate dall'Ente con l'ammontare della spesa sostenuta per l'erogazione del trattamento accessorio ed è stata rilevata un'eccedenza di spesa di €. 19.750.861,57 come riporta la sottostante tabella contenuta nella citata relazione al disegno di legge.

Anno	Fondo rideterminato	Utilizzo del fondo	Differenza
2011	25.579.792,35	31.681.336,66	-6.101.544,31
2012	24.857.690,88	31.337.845,09	-6.480.154,21
2013	24.887.960,81	27.888.995,70	-3.001.034,89
2014	25.158.380,45	29.279.205,03	-4.120.824,58
2015	25.389.680,13	25.436.983,71	-47.303,58
Montante da recuperare			19.750.861,57
2016	24.137.423,82	22.494.622,85	1.642.800,97(non erogata)

Come noto, l'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31/05/2010, n. 78 convertito dalla L. 30/07/2010 n. 122, come modificato dall'art. 1, comma 456, della L. 27/12/2013 n. 147, prevedeva che: "a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo".

La disposizione dettata dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010 ha superato le censure di illegittimità costituzionale in virtù della ragionevolezza di un sistema di misure dotate di una proiezione strutturale che tenga conto delle prospettive necessariamente pluriennali del ciclo di bilancio nonché della particolare gravità della situazione economica e finanziaria (Corte Costituzionale, sentenza n. 178/2015). La legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015), all'articolo 1, comma 236, prevede, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della L. 7/08/2015 n. 124 ed al fine dell'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza e delle esigenze di finanza pubblica, che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate

annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Come già chiarito da questa Sezione, la norma introduce una nuova misura di contenimento della spesa della contrattazione integrativa che costituisce uno degli ambiti prioritari di intervento in materia di contrazione della spesa del personale fissati dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006; trattasi, peraltro, di disposizione che si colloca nel solco della precedente normativa in materia di “blocco” del trattamento accessorio prevista dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31/05/2010 n. 78 convertito nella L. 30/07/2010 n. 122 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 112/PAR/2016, n. 200/PAR/2016 e n. 52/2017/PAR).

Con deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG depositata in data 7/12/2016, la Sezione delle Autonomie ha ribadito che, in assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le disposizioni normative di cui all'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, deve ritenersi che la *ratio legis* del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia n. 51/CONTR/2011, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art. 9, comma 2 bis del D. L. n. 78/2010 ovvero la volontà del legislatore di “porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico” e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma siano quelle “destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili”.

La Sezione delle Autonomie, con la su richiamata deliberazione, ha, inoltre, chiarito che gli aspetti innovativi della nuova formulazione sono i seguenti: 1) il richiamo espresso delle due condizioni presupponenti la reiterazione del tetto di spesa, vale a dire, il lasso temporale necessario all'adozione dei decreti legislativi attuativi della riforma in materia di personale della Pubblica amministrazione e la sopravvenienza di particolari esigenze di finanza pubblica; 2) l'inserimento dell'inciso “tenendo

conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”; 3) l’assenza di una analoga previsione diretta a consolidare nel tempo le riduzioni operate al trattamento accessorio per effetto della intervenuta riduzione del personale in servizio. Considerati nel loro insieme, i tre elementi innovativi che caratterizzano il disposto di cui al comma 236 esprimono, dunque, l’intenzione di prorogare l’operatività del precedente sistema vincolistico in attesa della preannunciata riforma del settore.

Tale normativa deve ritenersi, inoltre, pienamente vigente posto che la sentenza della Consulta n. 251/2016 specifica espressamente che le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nella decisione, *“sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative”* che l’art. 1, comma 236, della legge di stabilità 2016 impone un limite al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni *“a decorrere dal 1° gennaio 2016”* senza stabilire alcun termine finale per la vigenza del vincolo come, invece, prevedeva l’art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010 (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 6/2017/PAR).

L’Organo di revisione dell’Ente, nella relazione-questionario al rendiconto 2016 redatta ai sensi dell’art. 1, comma 3, della L. n. 266/2005 e trasmessa alla Sezione in data 1/06/2017 prot. n. 2701, ha attestato, per l’esercizio 2016, il rispetto del tetto complessivo per il fondo delle risorse decentrate di cui all’art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015 e che è stata disposta l’automatica riduzione dei fondi destinati al trattamento accessorio in proporzione alla diminuzione del personale in servizio.

L’art. 4 del D. L. 6/03/2014 n. 16 convertito dalla L. 2/05/2014 n. 68 impone alle Regioni ed agli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa di recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti casi, le Regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l’attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la

contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento.

Le Regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa.

La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha chiarito che le modalità di recupero da adottare in caso di costituzione, in anni precedenti, di fondi per la contrattazione integrativa in misura complessivamente superiore a quella prevista dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale sono esclusivamente quelle nominativamente previste dai commi 1 e 2 dell'art. 4 del citato D. L. n. 16/2014 e che non sono di conseguenza ammissibili ulteriori forme di recupero anche perché ciò si porrebbe in contrasto con quanto osservato dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 agosto 2014 (emanata a seguito di un approfondimento formalizzato in seno alla Conferenza Unificata) che esclude, nell'applicazione dei primi tre commi dell'articolo 4, la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebito direttamente sui dipendenti (Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 39/2017/PAR).

Si osserva, peraltro, che questa Sezione, nella relazione allegata al precedente giudizio di parificazione questa Sezione, con nota istruttoria del 12/05/2016 prot. n. 1789, aveva richiesto chiarimenti in merito all'osservanza della disciplina normativa in materia di contenimento delle risorse per contrattazione integrativa e con nota di risposta, pervenuta in data 8/06/2016 prot. n. 2048, la Sezione personale ed organizzazione della Regione aveva specificato che: *“allo stato, è in corso di svolgimento una ricognizione amministrativo-contabile riguardante la rideterminazione degli stessi. Precedentemente all'attivazione di tale procedura, la quantificazione dei fondi ha tenuto conto dell'applicazione delle suddette disposizioni”*.

Dalla relazione al disegno di legge del rendiconto 2016 si rileva poi che, con uno o più provvedimenti della Giunta Regionale, saranno determinate le modalità di attuazione del recupero delle somme ai sensi dell'articolo 4 del D. L. n. 16/2014 anche in relazione a provvedimenti normativi in corso di approvazione in esecuzione della Legge delega 7/08/2015 n. 124 (Delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Con deliberazione n. 907 del 7/06/2017, trasmessa alla Sezione in data 16/06/2017 prot. n. 2915, la Giunta regionale ha preso atto delle risultanze della ricognizione amministrativo-contabile relativa agli scostamenti tra la spesa sostenuta per il trattamento economico accessorio del personale ed i fondi delle risorse per la contrattazione integrativa decentrata, ha demandato alle competenti strutture della Giunta e del Consiglio la predisposizione e/o l'aggiornamento di specifiche proposte di piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa conformi alla normativa vigente entro il termine di trenta giorni ed ha demandato al coordinamento dei Direttori di Dipartimento la formulazione di una proposta di riduzione della dotazione organica dei dirigenti e della spesa complessiva del personale non dirigenziale nella misura, rispettivamente, del 20% e del 10%.

La citata delibera di Giunta specifica, inoltre, al fine del recupero della somma indebitamente erogata di €. 19.750.861,57 che il termine di cui all'art. 4, comma 1, del D. L. n. 16/2014 è prorogato di cinque anni secondo quanto disposto dall'art. 11 del D. Lgs. di riforma dell'amministrazione pubblica, allo stato attuale, in corso di pubblicazione.

11.6 Le procedure assunzionali e la rideterminazione della dotazione organica

Durante la fase istruttoria, il competente Dipartimento Risorse finanziarie e strumentali personale e organizzazione - Sezione Personale e organizzazione ha fornito riscontro alle richieste formulate dalla Sezione in merito alle assunzioni in servizio verificatesi nel corso del 2016 che sono di seguito riportate: n. 2 Direttori di Dipartimento; n. 1 dirigente a tempo indeterminato vincitore di concorso; n. dirigente a tempo determinato con decorrenza del contratto dal 26 febbraio al 30 giugno 2016; n. 3 unità di personale di categoria B, posizione economica B1 con contratto di lavoro a tempo indeterminato per effetto del completamento della procedura di mobilità volontaria; n. 94 unità di personale di categoria D, posizione economica D1, con contratto di lavoro a tempo indeterminato quali vincitori del concorso Ripam Puglia; n. 1 unità di categoria D, posizione economica D1, con contratto di lavoro a tempo indeterminato in attuazione della procedura di

stabilizzazione del personale prevista dall'art. 2 della L. R. n. 47/2014; n. 225 unità transitate dalle Province per effetto delle procedure di mobilità di cui alla L. n. 56/2014 e che comprende n. 39 unità di categoria D, n. 98 unità di categoria C, n. 82 unità di categoria e n. 6 unità di categoria A.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1697 dell'8/11/2016, l'Ente, dopo aver preso atto che i residui occupazionali disponibili e utilizzabili per le assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2016, ammontavano a €. 2.943.391,93, ha approvato la programmazione triennale del fabbisogno di personale 2014-2016 ed ha definito il piano assunzionale dell'esercizio 2016 con il quale sono state stabilite le assunzioni obbligatorie di n. 6 dipendenti di categoria B; le assunzioni obbligatorie di n. 3 dipendenti di categoria D, posizione economica D1; la quota da destinare al processo di stabilizzazione del personale precario in numero 1 unità di categoria D, posizione economica D1 e la ripartizione numerica, secondo la proporzione di cui al Bando di concorso Ripam Puglia, delle assunzioni da effettuare fissata in n. 31 unità utilmente collocate nella graduatoria dell'area tecnica di cui una ricompresa nelle assunzioni obbligatorie e in n. 63 unità utilmente collocate nella graduatoria dell'area amministrativa.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 19/05/2017 prot. n. 2531, il Dipartimento del Personale ha aggiunto che sono in corso le procedure di reclutamento finalizzate alla copertura di n. 40 posti a tempo pieno ed indeterminato di categoria B, posizione economica B1 e riservate esclusivamente alle persone diversamente abili in attuazione della L. n. 68/1999.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1616 del 26/10/2016, la Regione ha provveduto alla ricognizione annuale dei fabbisogni di personale nel rispetto dell'art. 6, comma 1, del D. Lgs. 30/03/2001 n. 165 ed ha rilevato che, per quanto emerso dalle formali dichiarazioni dei dirigenti regionali, la Regione Puglia non si trova in condizioni di eccedenza di personale anche dirigenziale, né in condizioni di soprannumero rispetto ai posti previsti in dotazione organica poiché la consistenza del personale con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato è inferiore per ciascuna categoria e nella qualifica dirigenziale ai corrispondenti posti fissati in dotazione organica.

Con la medesima nota del 19/05/2017, il competente Dipartimento risorse umane ha anche rappresentato che gli effetti scaturenti dalla programmazione triennale dei

fabbisogni 2014/2016 adottata dalla Regione Puglia il 12/12/2014 sono cessati il 31 dicembre 2016 e pertanto sono state fornite rassicurazioni che l'amministrazione provvederà ad avviare la ricognizione di tutti gli elementi utili alla predisposizione della programmazione del triennio 2017/2019 alla luce della riforma del pubblico impiego, in corso di approvazione.

Invero, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via definitiva, in data 19 maggio 2017 i due decreti legislativi contenenti disposizioni di attuazione della riforma della Pubblica amministrazione (legge 7 agosto 2015 n.124) che introducono, tra l'altro, norme aventi come obiettivo l'adozione di un piano triennale dei fabbisogni orientato a superare progressivamente il concetto di dotazione organica come delimitazione alle assunzioni e che, fermo restando le regole vigenti in tema di riduzione programmata delle spese di personale e di quelle connesse alle facoltà assunzionali, tendono al contenimento delle assunzioni differenziate in base agli effettivi fabbisogni di personale, attraverso la rilevazione delle competenze dei lavoratori e la previsione di un sistema informativo nazionale volto ad orientare la programmazione delle assunzioni.

Il piano triennale dei fabbisogni di personale deve essere adottato in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le linee di indirizzo, emanate nel caso delle Regioni, previa intesa in sede di conferenza unificata.

11.7 L'andamento degli incarichi di posizione organizzativa ed alta professionalità

Nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014, la Sezione ha preso atto della intervenuta disciplina regolante gli incarichi in argomento contenuta nella determinazione n. 12 del 16/05/2014 del Direttore dell'Area organizzazione e riforma, che ha provveduto a regolarli, migliorandone la sola funzionalità.

La disciplina ivi prevista delinea le procedure per l'istituzione e il conferimento degli incarichi secondo i CCNL di riferimento, ma non la quantità numerica, la cui

definizione è demandata ad una complessiva valutazione delle esigenze e delle priorità dell'amministrazione.

La preventiva autorizzazione al conferimento degli stessi nonché il controllo finale degli atti è riservato al Servizio personale ed organizzazione.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 19/05/2017, il Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione, ha rappresentato, che, nell'esercizio 2016, la Regione ha ridefinito e ridistribuito le funzioni delle Sezioni e dei Servizi, come sarà meglio illustrato nel successivo capitolo afferente l'organizzazione regionale.

Conseguentemente, al termine della fase istruttoria, il predetto Dipartimento ha specificato che, alla luce dei mutamenti organizzativi intervenuti, l'amministrazione regionale procederà ad un ripensamento generale della micro-organizzazione.

Infatti, nelle more della definizione della nuova struttura regionale, gli uffici della Giunta Regionale hanno operato in regime di *prorogatio* per assicurare la continuità dell'azione amministrativa (fatte salve alcune titolarità di incarico riassegnate per effetto del turn over).

Il competente Dipartimento nella nota precitata ha evidenziato, inoltre, che il Consiglio Regionale, in ragione dell'attuata autonomia organizzativa, funzionale e contabile prevista con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio dell'8/02/2016 n. 27, opera, invece, con il solo controllo da parte della Sezione personale ed organizzazione ai fini della spesa complessiva sostenuta per la retribuzione di posizione /risultato da corrispondere a detti incarichi.

La Giunta regionale con deliberazione n. 1500 del 28/09/2016, ha contemplato le diverse attività e gli adempimenti concernenti le procedure rientranti nell'ambito dell'autonomia del Consiglio Regionale, tra i quali rientrano gli incarichi di P.O. e le forme di lavoro flessibile che verranno espletati nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e di contenimento delle spese di personale previa intesa della Giunta Regionale e del Consiglio.

11.8 Il processo di mobilità delle Province

L'art. 1, comma 424, della L. n. 190/2014 prevede che: “le Regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Fermi restando i vincoli del patto di stabilità interno e la sostenibilità finanziaria e di bilancio dell'ente, le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il numero delle unità di personale ricollocato o ricollocabile è comunicato al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e al Ministro dell'economia e delle finanze nell'ambito delle procedure di cui all'accordo previsto dall'articolo 1, comma 91, della legge 7 aprile 2014, n. 56. Le assunzioni effettuate in violazione del presente comma sono nulle.”

Si rammenta, infatti, che con l'art. 1, comma 424, della legge di stabilità 2015, “è stata introdotta una disciplina particolare delle assunzioni a tempo indeterminato, derogatoria, per gli anni 2015 e 2016 di quella generale” (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/SEZAUT/2015/QMIG).

Con sentenza n. 202 del 21/07/2016, la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 1, comma 424, della L. n. 190/2014 affermando che la norma censurata non ha carattere di dettaglio e costituisce un principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'incisione con misure transitorie, da parte dello Stato, di un rilevante aggregato della spesa pubblica, come quella per il personale, interviene a titolo di principio fondamentale della materia.

All'esito dei processi di mobilità imposti dall'appena enunciato comma 424 dell'art. 1 della L. n. 190/2014, questa Sezione, rileva che, come chiarito dalla circolare del

Dipartimento della Funzione pubblica del 13/12/2016, allo stato attuale, le ordinarie facoltà di assunzione, nel limite delle risorse disponibili, risultano ripristinate anche per gli enti locali della Regione Puglia.

Il Dipartimento della Funzione pubblica, con la recente nota del 12/04/2017, ha precisato che, salvo alcune eccezioni, il personale dichiarato soprannumerario dalle Province e dalle Città metropolitane risulta oramai aver preso servizio e che, avendo il predetto Dipartimento portato a compimento le fasi della procedura di mobilità di cui al D.M. 14 settembre 2015, le amministrazioni di provenienza del personale di area vasta che non prenderà servizio presso le amministrazioni di destinazione, dovranno esperire le procedure previste dall'articolo 1, comma 428, della L. n. 190/2014 ove si prevede che, nel caso in cui, al 31 dicembre 2016, il personale interessato ai processi di mobilità non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le Città metropolitane, si procede, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva. Esclusivamente in caso di mancato completo assorbimento del personale in soprannumero ed a conclusione del processo di mobilità tra gli enti, si applicano le disposizioni dell'art. 33, commi 7 e 8 del D. Lgs. n. 165/2001 inerenti il collocamento in disponibilità del personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità.

L'art. 2 della L. R. n. 31 del 30/10/2015, recante la riforma del sistema di governo regionale e territoriale, prevede che le funzioni in materia di ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, attività culturali, lavoro, formazione professionale, agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili sono trasferite alla Regione con i relativi beni, risorse umane e finanziarie, ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della L. 7/04/2014 n. 56, nonché del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali) e da essa attribuite in conformità ai principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

Con la L. R. 9/08/2016 sono state approvate le disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative di caccia e pesca trasferite alla Regione con il relativo personale e con la L. R. 27/05/2016 n. 9³⁰ è stato disposto il completamento del processo di riordino ed il trasferimento nell'organico del personale regionale dichiarato soprannumerario dalle Province fino alla capacità assunzionale della Regione Puglia per le annualità 2015 e 2016.

All'esito della fase istruttoria si è accertato che la Regione Puglia ha provveduto alla ricollocazione nell'organico regionale, a partire dal 1° agosto 2016, del predetto personale per complessive n. 225 unità, di cui n. 5 per la Provincia di Barletta - Andria - Trani, n. 41 per la Provincia di Brindisi, n. 95 per la Provincia di Foggia, n. 50 per la Provincia di Lecce e n. 34 per la Provincia di Taranto, utilizzando interamente la capacità assunzionale relativa all'annualità 2015 (cessazioni 2014) e 2016 (cessazioni 2015).

La tabella che segue, trasmessa dall'Ente con nota del 19/05/2017 prot. n. 2531, evidenzia il numero complessivo delle unità ricollocate distinte per Provincia e per funzione.

N. DIPENDENTI PROVINCIALI RICOLLOCATI NELL'ORGANICO REGIONALE						
FUNZIONE	BARLETTA- ANDRIA- TRANI	BRINDISI	FOGGIA	LECCE	TARANTO	TOTALE
POLIZIA PROVINCIALE	5	14	16	16	34	85
TURISMO	0	3	4	3	0	10
MUSEO, BIBLIOTECHE E PINACOTECHE	0	24	63	27	0	114
FORMAZIONE PROFESSIONALE	0	0	7	2	0	9

³⁰ La disciplina in materia di riforma del sistema di governo regionale e territoriale sarà ulteriormente approfondita nel successivo capitolo afferente l'organizzazione regionale.

FUNZIONE CACCIA E PESCA NELLE ACQUE INTERNE	0	0	4	0	0	4
PERSONALE GIA' IN AVVALIMENTO	0	0	1	2	0	3
N. UNITA' COMPLESSIVE	5	41	95	50	34	225

Deve, infine, evidenziarsi che la L. R. 28/12/2015 n. 37 ha istituito la Sezione di vigilanza della Regione Puglia chiamata a svolgere funzioni di controllo e vigilanza ambientale derivanti dalle competenze non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane ed in particolare rivolta alla vigilanza e salvaguardia del patrimonio ambientale, ittico e faunistico, delle acque interne, del demanio lacuale e fluviale, dei rischi e pericoli idraulici e geomorfologici, del comparto agricolo, agroalimentare, sanitario, turistico, trasporti, sicurezza rurale, protezione civile, edilizia, mineraria, caccia, pesca, ambiente, flora e fauna, aree protette del territorio regionale, nonché vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza.

La Sezione è diretta da un dirigente regionale e si compone del “Nucleo di vigilanza ambientale” e del “Nucleo di vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza”.

La disciplina recata dalla L. R. n. 37/2015 è stata poi modificata dalla L. R. n. 5 dell'11/04/2016 che ha previsto che il Nucleo di vigilanza ambientale deve essere composto dall'organico formato attraverso il trasferimento del personale di Polizia provinciale, dichiarato soprannumerario dagli atti provinciali di riorganizzazione delle Province pugliesi, per un numero complessivamente non superiore a ottantotto unità.

Il “Nucleo di vigilanza, controllo, tutela e rappresentanza”, invece, è composto attraverso il transito del personale attualmente in servizio con le medesime funzioni, conservando tutte le prerogative, trattamenti e indennità maturati sino alla data di effettivo servizio nella Sezione.

L'art. 4 della L. R. n. 37/2015 prevede, infine, che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale definisca, con apposito regolamento, i

procedimenti amministrativi inerenti le funzioni assegnate alla Sezione di vigilanza e l'attività regolamentare della stessa Sezione.

11.9 Gli incarichi di consulenza ed i contratti di collaborazione

L'art. 1, comma 173, della L. 23/12/2005 n. 266 prevede che gli atti di spesa relativi ad incarichi di consulenza ed a spese di pubblicità e rappresentanza, se di importo superiore a cinquemila euro, devono essere trasmessi alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 4 del 17/02/2006, ha fornito le linee guida per l'attuazione del citato comma 173 precisando che l'obbligo di trasmissione si applica anche nei confronti delle Regioni e che la trasmissione riguarda i provvedimenti di impegno mentre "gli atti di spesa", secondo la definizione del testo legislativo, vanno trasmessi soltanto se adottati in assenza di un preventivo impegno.

L'art. 15 del D. Lgs. 14/03/2013 n. 33 prevede espressamente che le pubbliche amministrazioni pubblicano ed aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza: a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; b) il *curriculum vitae*; c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro, di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Tale pubblicazione assume particolare rilevanza posto che costituisce una condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

In caso di omessa pubblicazione, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta,

fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 30 del D. Lgs. 2/07/2010 n. 104.

La Sezione, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto del precedente esercizio, pur prendendo atto delle precisazioni dell'Ente che aveva comunicato che erano stati inseriti, nella medesima pagina web, gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, le prestazioni occasionali e gli incarichi di consulenza, aveva invitato la Regione Puglia a procedere ad un effettivo riordino delle informazioni rinvenibili in tale materia nel sito istituzionale reputando tali criticità di non poca rilevanza posto che, con l'emanazione del D. Lgs. del 25 maggio 2016 n. 97, i predetti obblighi di trasparenza, peraltro estesi anche alle società a controllo pubblico, sono espressamente finalizzati a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Questa Sezione aveva anche rilevato che, se gli incarichi di consulenza di importo superiore a cinquemila euro fossero stati ad essa tempestivamente trasmessi, nel rispetto del comma 173 dell'art. 1, della L. n. 266/2005, sarebbe stato anche possibile effettuare l'attività di controllo sull'oggetto, la natura ed i correlati compensi.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 14/04/2017 prot. 2030, il Segretario generale della Presidenza della Regione ed il Direttore del Dipartimento Finanze ed Organizzazione hanno trasmesso copia della lettera inviata, in data 7/10/2016, a tutti i dirigenti di Sezione dell'Ente con la quale si comunicava che la Sezione Bilancio e Ragioneria, al fine di evitare un eccessivo divario temporale tra la registrazione contabile degli atti e l'adempimento previsto dal comma 173, avrebbe provveduto all'apposizione del visto di regolarità contabile soltanto se il provvedimento dava atto della prescritta trasmissione a questa Sezione.

Con la medesima lettera si rammentava a tutte le strutture regionali anche l'obbligo di pubblicazione dei dati nel sito web istituzionale nonché la necessità di distinguere le consulenze dai contratti di collaborazione.

Nell'esaminare la documentazione trasmessa a questa Sezione, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. n. 266/2005, sono stati ritenuti effettivamente riconducibili alla categoria degli incarichi di studio, ricerca e consulenza 5 incarichi di importo superiore a €. 5.000,00, per un corrispettivo complessivo di €. 133.555,12, come emerge dalla sottostante tabella.

Tabella 11.1 - Incarichi di studio, ricerca e consulenza superiore a 5.000 euro, conferiti nell'esercizio 2016 e trasmessi alla Sezione.

NUMERO PROGRESSIVO	IMPUTATO SU	CORRISPETTIVO PREVISTO
1 Consulenza giuridica specialistica	Bilancio Regionale	17.510,00
2 servizi legali	Bilancio Regionale	42.700,00
3 servizi legali 5 professionisti	Bilancio Regionale	35.000,00
4 incarico supporto al Rup ³¹	Bilancio Regionale	16.345,12
5 incarico di studio	Bilancio Regionale	22.000,00
TOTALE		133.555,12

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati rilevati sulla base della documentazione ivi pervenuta.
(Valori al centesimo di euro)

L'Ente ha, invece, incluso in tale documentazione anche gli impegni di spesa afferenti incarichi conferiti ai consiglieri del Presidente della Regione assegnati ai sensi del Regolamento regionale n. 2/2000 per l'attuazione del programma di governo e che sembrerebbero più propriamente inquadrabili nell'ambito di strutture di staff dell'Ufficio di Presidenza piuttosto che nell'ambito delle consulenze e che la Regione ha, in ogni caso, pubblicato nel sito web istituzionale nell'ambito delle "collaborazioni".

Parimenti non è stato reputato proprio incarico di consulenza il compenso annuale di €. 25.376,00 in favore dell'Organo monocratico di conciliazione rientrante nell'ambito delle spese per il funzionamento dell'Organismo indipendente di valutazione.

In merito agli incarichi per servizi legali per cinque professionisti per la somma complessiva di €. 35.000,00, l'Ente, con memorie pervenute in data 29 giugno 2017, ha rappresentato che: *"per quanto sia stato disposto l'impegno contabile della somma da destinarsi all'affidamento del servizio (di qui l'inserimento della DD nel riepilogo degli atti di spesa per consulenze), in realtà questo non è stato ancora affidato"*.

Trattasi, ad avviso della Sezione, di grave irregolarità contabile posto che, secondo la nuova disciplina dell'armonizzazione contabile ed in particolare, in osservanza del punto 5.2 lett. b) dell'allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, l'impegno deve essere

³¹ Trattasi, tuttavia, di affidamento di servizi ai sensi del D. Lgs. n. 50/2016.

assunto nell'esercizio in cui risulta adempiuta la prestazione da cui scaturisce l'obbligazione per la spesa e per i legali gli impegni devono essere imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato.

Nella predetta documentazione pervenuta alla Sezione si è rilevato anche un incarico di studio e ricerca.

Tale incarico, inerente una convenzione stipulata dalla Regione con l'Università degli studi di Bari – Dipartimento di Scienze agro-ambientali e territoriali in virtù di apposita deliberazione di Giunta regionale n. 1980 del 5/12/2016, è anch'esso riconducibile agli obblighi di comunicazione ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge n. 266/2005 che menziona espressamente anche gli incarichi di studio e ricerca. Dalla tabella inerente la scomposizione del costo complessivo del lavoro, elaborata dalla Regione secondo le prescrizioni del conto annuale da inviare al Dipartimento della Ragioneria dello Stato e trasmessa alla Sezione in data 19/05/2017, prot. n. 2531, si evince, inoltre, che, nell'esercizio 2016, la Regione ha sostenuto pagamenti per incarichi di consulenza, studio e ricerca per l'ammontare complessivo di €. 162.332,00.

Occorre, peraltro, considerare che, l'elaborazione del conto annuale del personale, da trasmettere al Dipartimento della Ragioneria dello Stato, fa riferimento al dato dei pagamenti e non agli impegni di spesa e che potrebbero essere inclusi anche incarichi correttamente non trasmessi alla Sezione perché di importo inferiore alla soglia di €. 5.000,00 prevista dal legislatore e ciò potrebbe giustificare la discrasia rispetto al dato degli impegni di €. 133.555,12.

Dall'esame del sito web istituzionale dell'Ente, sezione "amministrazione trasparente", ed in particolare dall'esame dei dati, estratti alla data del 5 giugno 2017, si rilevava, per l'esercizio 2016, alla voce "ricerca consulenti" il conferimento di 37 incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, per un importo complessivo pari ad €. 2.666.436,20, mentre non era contenuto alcun riferimento agli incarichi di consulenza.

Al termine dell'articolata fase istruttoria, l'Ente ha correttamente consentito, mediante l'utilizzo di un apposito menu a tendina la distinzione tra incarichi di consulenza e collaborazione.

La Tabella che segue, riporta, gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa pubblicati nel sito web istituzionale regionale, con riferimento all'esercizio 2016.

Tabella 11.2 - Incarichi di collaborazione coordinata e continuativa conferiti nell'esercizio 2016 e pubblicati sul sito web della Regione.

NUMERO PROGRESSIVO	IMPUTATO SU	CORRISPETTIVO PREVISTO
1	Bilancio vincolato	28.000,00
2	Bilancio vincolato	176.376,25
3	Bilancio vincolato	117.583,50
4	Bilancio vincolato	176.375,25
5	Bilancio vincolato	215.749,71
6	Bilancio vincolato	176.375,25
7	Bilancio vincolato	156.777,99
8	Bilancio vincolato	135.000,00
9	Bilancio vincolato	135.000,00
10	Bilancio vincolato	135.000,00
11	Bilancio vincolato	180.000,00
12	Bilancio vincolato	90.000,00
13	Bilancio vincolato	135.000,00
14	Bilancio vincolato	135.000,00
15	Bilancio vincolato	28.000,00
16	Bilancio vincolato	28.000,00
17	Bilancio vincolato	135.000,00
18	Bilancio vincolato	28.000,00
19	Bilancio vincolato	25.000,00
20	Bilancio vincolato	25.000,00
21	Bilancio vincolato	28.000,00
22	Bilancio vincolato	28.000,00
23	Bilancio vincolato	25.000,00
24	Bilancio vincolato	25.000,00
25	Bilancio vincolato	25.000,00
26	Bilancio vincolato	150.000,00
27	Bilancio vincolato	150.000,00
28	Bilancio vincolato	28.000,00
29	Bilancio vincolato	26.600,00
30	Bilancio vincolato	26.600,00
31	Bilancio vincolato	26.600,00
32	Bilancio vincolato	26.600,00
33	Bilancio vincolato	26.600,00

34	Bilancio vincolato	26.600,00
35	Bilancio vincolato	26.60,00
36	Bilancio vincolato	80.000,00
37	Bilancio vincolato	80.000,00
TOTALE		2.662.436,20

Durante la fase istruttoria si osservava che in data 17/10/2016 prot. n. 3526, la Sezione economia della cultura del Dipartimento Turismo, economia della cultura e valorizzazione del territorio aveva trasmesso a questa Sezione gli atti di impegno di spesa di sei collaboratori coordinati e continuativi “in procinto di sottoscrivere contratto” a valere su risorse del Fondo di sviluppo e coesione 2007-2013, ma per uno dei sei collaboratori non si rilevava la prescritta pubblicazione sul sito web e si precisava che, ai sensi dell’art. 15 del citato D. Lgs. n. 33/2013, la pubblicazione costituisce apposita condizione per l’acquisizione dell’efficacia dell’atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

Al termine della fase istruttoria tutti i predetti incarichi risultavano pubblicati.

La Sezione deve prendere atto dell’attività autocorrettiva dell’Ente che ha provveduto, se pur in ritardo, alla pubblicazione nel sito istituzionale.

Inoltre, dalla documentazione trasmessa, in data 19/05/2017, dal Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione della Regione emerge che, nel corso dell’esercizio 2016, sono stati assunti impegni di spesa per il conferimento di collaborazioni coordinate e continuative per l’importo complessivo di €. 135.998,88 e pagamenti di €. 821.428,00, mentre, nell’esercizio 2015, l’importo complessivo impegnato, per le collaborazioni coordinate e continuative, assommava a €. 94.000,00 ed i pagamenti erano pari a €. 1.157.745,00.

I pagamenti per collaborazioni coordinate e continuative hanno, quindi, subito una notevole contrazione rispetto all’esercizio 2015, mentre, la discrasia tra importi impegnati ed importi pagati, secondo i chiarimenti dell’Ente rinviene da incarichi in essere già impegnati negli anni precedenti.

12. L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE

12.1 Le fasi attuative del nuovo modello organizzativo regionale: MAIA

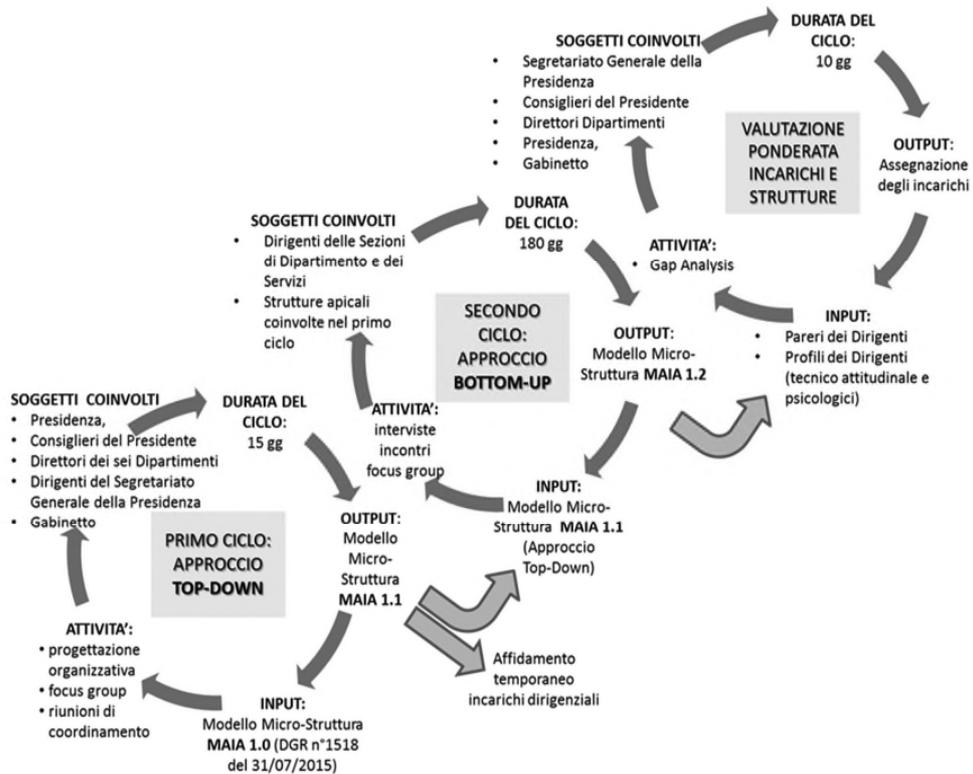
Nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto 2015 è stata ampiamente illustrata la intervenuta riforma della nuova organizzazione di “*governance*” regionale rappresentata dal modello di tipo ambidestro denominato MAIA, istituito con deliberazione della Giunta Regionale n. 1518 del 31/07/2015 e con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 31/07/2015 n. 443 e che, ai sensi dell’art. 3, comma 3, del precitato DPGR, si articola in Gabinetto del Presidente; Segreteria Generale del Presidente; Avvocatura regionale; strutture di integrazione; Segretariato della Giunta regionale; Dipartimenti; Sezioni di Dipartimenti; Servizi; Strutture di staff e di progetto.

La riorganizzazione dell’Ente, come indicato nelle premesse del citato decreto presidenziale è finalizzata ad una “*esigenza di contenimento dei costi degli apparati politici e amministrativi, come peraltro imposto dalla legislazione nazionale*”.

Il competente Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione con nota del 19/05/2017 prot. n. 2531, trasmessa durante la fase istruttoria, ha fornito elementi integrativi in merito all’evoluzione delle fasi attuative del nuovo modello, il cui procedimento di definizione si esplica in tre fasi:

- MAIA 1.0: i nuovi Dipartimenti sono coordinati con le strutture dirigenziali del precedente modello GAIA;
- MAIA 1.1: definito in esito ad un percorso di tipo “*top-down*” che coinvolge le strutture apicali (Direttori di Dipartimento, Gabinetto della Presidenza, Segreteria Generale) con attività di progettazione organizzativa, *focus group*, riunioni di coordinamento;
- MAIA 1.2: definito in esito ad un percorso di miglioramento organizzativo, tipo “*bottom-up*” che coinvolge oltre alle strutture apicali del ciclo precedente anche i dirigenti di Sezione e di Servizio con attività, interviste e *focus group*.

Il Percorso di adozione del nuovo modello organizzativo MAIA è meglio rappresentato dal seguente grafico che evidenzia le varie fasi attuative, i soggetti coinvolti e le conseguenti necessarie attività.



Nella suddetta nota di riscontro all'istruttoria, il Dipartimento ha illustrato che, nel corso dell'esercizio 2016, si è completata la fase di definizione del nuovo modello organizzativo finalizzato all'adozione di una micro struttura organizzativa regionale di supporto ai funzionari ed ai Dipartimenti per l'avvio delle attività legate alle diverse mansioni ed all'attuazione dei programmi di governo regionale secondo un approccio *top-down*.

Il modello MAIA, infatti, è strutturato in Dipartimenti ciascuno dei quali cura funzioni omogenee la cui gestione è affidata a Sezioni di Dipartimento, mentre il Servizio costituisce articolazione delle Sezioni di Dipartimento.

I Dipartimenti al loro interno sono ripartiti in Sezioni dirette da un dirigente appartenente ai ruoli regionali o da una figura esterna nel caso di particolari peculiarità richieste dall'incarico. Le Sezioni di Dipartimento, sono unità

organizzative di notevole rilevanza e complessità aventi la finalità di garantire la gestione di un insieme ampio ed omogeneo di servizi o processi amministrativo-produttivi e costituiscono il punto di riferimento per l'attuazione delle innovazioni organizzative di servizio, di prodotto e di processo. All'interno delle Sezioni di Dipartimento sono incardinati strutturalmente e funzionalmente i Servizi. Quest'ultimi sono unità organizzative specializzate nella gestione integrata di attività o processi amministrativo-produttivi interdipendenti, secondo criteri di efficacia e di economicità di servizi o processi amministrativo-produttivi interdipendenti.

L'esercizio 2016 è stato, quindi, improntato al completamento delle procedure del modello Maia, il cui *start-up*, avviato nel 2015, ha trovato il suo definitivo impianto con la deliberazione giuntale n. 458 dell'8/04/2016 che è stata preceduta dal coordinamento dei Dipartimenti allargato al Segretario generale del Consiglio regionale al fine di dare adempimento delle prescrizioni di cui all'art. 1, comma 221, della legge 28/12/2015 n. 208 che impone alle Regioni la ricognizione della propria dotazione organica dirigenziale secondo i rispettivi ordinamenti, nonché il riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni.

La precitata delibera Giuntale prevede un tetto massimo di strutture dirigenziali pari a n. 62 Sezioni di Dipartimento e n. 142 Servizi e specifica che il numero delle strutture del Consiglio regionale è determinato definitivamente in complessive 20 unità di cui n. 9 Sezioni e n. 11 servizi. Alla definizione delle stesse provvede il Consiglio regionale, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, secondo il proprio ordinamento.

La tabella che segue, rielaborata dalla Sezione sulla base del prospetto allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 458/2016, rileva la previsione delle strutture dirigenziali complessive della Regione Puglia a compimento dell'applicazione del modello organizzativo Maia.

Tabella 12.1 - Previsione strutture dirigenziali complessive della Regione Puglia a compimento dell'applicazione del modello MAIA

MACRO Unità Organizzativa	STRUTTURE DIRIGENZIALI		
	SEZIONI	SERVIZI	TOTALE
Avvocatura	0	2	2
Segretario generale Giunta	2	0	2
Coordinamento delle Politiche internazionali	2	1	3
Sezione "Aree di crisi industriale"	1	0	1
Protezione civile	1	2	3
Sicurezza del cittadino, politiche per le migrazioni ed anti-mafia sociale	1	0	1
Gabinetto	1	5	6
Segreteria Generale della Presidenza	4	14	18
Dipartimento Risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione	6	23	29
Dipartimento Mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio	11	21	32
Dipartimento Promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti	5	15	20
Dipartimento Sviluppo Economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro ¹	10	19	29
Dipartimento Agricoltura, sviluppo rurale ed ambientale	6	17	23
Dipartimento Turismo, economia della cultura e valorizzazione del territorio	3	12	15
Consiglio Regionale	9	11	20
TOTALE	62	142	204

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati inviati dall'Ente con nota n. 1517 del 26 aprile 2016

¹ Il conteggio non tiene conto della Sezione "Struttura di Progetto Autorità di Gestione FSE 2007-2013" perché Struttura non gravante sul fondo e con scadenza al 31 marzo 2017.

Al fine di avviare la funzionalità delle Sezioni, con deliberazione n. 1176 del 29/07/2016, la Giunta regionale ha conferito gli incarichi di direzione.

Con determinazione del dirigente della Sezione personale ed organizzazione del 23/12/2016 n. 997, modificata con provvedimenti n. 107 del 15/02/2017 e n. 115 del 17/02/2017 sono stati istituiti i Servizi ricadenti nelle Sezioni di Dipartimento.

Con successiva determinazione dirigenziale n. 134 del 22/02/2017, il dirigente della Sezione Personale ed Organizzazione ha indetto un avviso interno per l'acquisizione di n. 125 candidature per l'incarico di Dirigente di Servizio fatta eccezione per il servizio di riqualificazione urbana e programmazione negoziata della Sezione Urbanistica e per il Servizio politiche del farmaco facente parte della Sezione Risorse strumentali e tecnologiche in quanto la responsabilità dirigenziale degli stessi è stata affidata a dirigenti di altre amministrazioni, in posizione di comando presso la Regione Puglia.

Nel contempo, la citata determina dichiara la decadenza di tutti gli incarichi "in itinere" di direzione dei Servizi.

L'istruttoria e la valutazione delle candidature presentate è stata effettuata dal Coordinamento dei Direttori dei Dipartimenti, sentiti i Dirigenti di Sezione competenti, sulla base delle risultanze della Conferenza dei Direttori.

Il conferimento degli incarichi dirigenziali dei Servizi è stato disposto con determinazione del Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale ed organizzazione del 31 marzo 2017.

Detti adempimenti hanno, quindi, costituito per la Regione Puglia il completamento della fase di adozione degli atti finalizzati alla creazione del nuovo modello Maia secondo un approccio di tipo *top-down*.

L'amministrazione regionale, da una più dettagliata analisi del sistema organizzativo adottato, ha, poi, ravvisato la necessità di estendere il modello Maia anche all'Avvocatura regionale ed a tal fine, con deliberazione n. 2023 del 13/12/2016, la Giunta regionale ha recepito il progetto di riorganizzazione dell'avvocatura elaborato in conformità ai criteri organizzativi del modello MAIA nel rispetto del tetto massimo di 62 Sezioni di Dipartimento e 142 Servizi previsti dalla delibera n. 458/DGR e ha proceduto ad istituire due nuove strutture dirigenziali: una unità dirigenziale di Sezione e una per il Servizio legale, in aggiunta alle due postazioni di Servizio legale e amministrativo già previste e contemporaneamente di rideterminare in numero di tre le Sezioni della Segreteria

generale della Presidenza, con la soppressione della Sezione Comunicazione Istituzionale e l'istituzione del Servizio Comunicazione esterna.

L'istituzione, invece, dei Servizi ricadenti nell'Avvocatura regionale, Gabinetto e della Segreteria generale della Presidenza, è rinviata all'emanazione di un separato atto, avendo ravvisato l'amministrazione regionale la necessità di rivedere l'assetto organizzativo delle stesse, attuato con successiva determinazione dirigenziale del 6 febbraio 2017 n. 72.

Il competente Dipartimento, in fase istruttoria, evidenzia che è in corso di esecuzione il "Progetto integrato per l'attuazione ed il miglioramento continuo del modello regionale ambidestro - *MAIA DELIVERED*", elaborato in stretta sinergia con le strutture regionali di competenza che ha come obiettivo la fase di dispiegamento del modello organizzativo, progettando nel contempo la gestione e l'evoluzione continua del modello.

In particolare, in accordo con il quadro degli obiettivi già raggiunti, il progetto intende: completare l'analisi e la valutazione del ciclo *top-down* e realizzare la fase del *bottom-up*; progettare le attività specifiche della fase evolutiva, attraverso lo studio e l'analisi delle fasi di implementazione delle soluzioni più adeguate a supportare il transito della macchina amministrativa regionale verso un modello di *learning organization*; studiare e progettare un *Decision Support System* in grado di supportare il management regionale nei processi decisionali e di abilitare modelli di decisione collaborativa, in guisa di consentire alla macchina amministrativa regionale il miglioramento e la qualità dei processi procedurali e decisionali e quello dei servizi in termini, mediante maggiore flessibilità e creatività nonché maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

12.2 Il processo di riordino del sistema regionale

L'attuazione del processo di riordino del sistema regionale e territoriale ha comportato l'emanazione di quattro leggi regionali.

Con la L. R. n. 31 del 30/10/2015, recante la riforma del sistema di governo regionale e territoriale, all'art. 2, si prevede che le funzioni in materia di ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, attività culturali, lavoro, formazione professionale,

agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili sono trasferite alla Regione con i relativi beni, risorse umane e finanziarie, ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della L. 7/04/2014 n. 56, nonché del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014 (Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali) e da essa attribuite in conformità ai principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà.

La legge regionale 28/12/2015 n. 37, modificata dalla L. R. n. 5 dell'11/04/2016, ha istituito la Sezione regionale di vigilanza della Regione Puglia chiamata a svolgere funzioni di controllo e vigilanza ambientale derivanti dalle competenze non fondamentali delle Province e delle Città metropolitane.³²

La normativa dettata dalla L. R. 27/05/2016 n. 9 prosegue la disciplina di completamento del processo di riordino e riallocazione delle funzioni amministrative regionali sul proprio territorio.

L'art. 2 della su richiamata L. R. n. 9/2016 dispone che sono oggetto di trasferimento alla Regione e dalla stessa esercitate, le seguenti funzioni amministrative delegate, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge:

- a) le funzioni di vigilanza di cui all'articolo 4, comma 1, della L. R. n. 31/2015;
- b) le funzioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e in materia di biblioteche, musei e pinacoteche, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a);
- c) le funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale di cui all'articolo 2 della L. R. n. 37/2015, recante l'istituzione della Sezione regionale di vigilanza della Regione Puglia, nelle modalità disciplinate dalla legge medesima;
- d) le funzioni in materia di turismo;
- e) le funzioni relative al trasporto ed all'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili nelle scuole medie superiori,

³² Tale normativa è approfondita nel capitolo sulla gestione del personale al paragrafo inerente le procedure di mobilità dalle Province.

nonché all'assistenza specialistica per alunni audiolesi e videolesi nelle scuole di ogni ordine e grado;

f) le funzioni in materia di formazione professionale.

A seguito del trasferimento delle funzioni di cui alla lettera c) in materia di controllo e vigilanza ambientale, sono attribuite alla Regione le connesse funzioni di irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla legislazione vigente e l'introito dei relativi proventi.

Le funzioni di cui alle lettere b), d) e f) vengono esercitate dalla Regione trasferendo nell'organico regionale il personale allocato nelle medesime funzioni e dichiarato soprannumerario dalle Province, fino alla concorrenza della propria capacità assunzionale relativa alle annualità 2015 e 2016 che residua rispetto agli impegni già disposti con la L. R. n. 37/2015, ai sensi dell'articolo 1, comma 424, della L. n. 190/2014.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della L. n. 56/2014 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 settembre 2014, sono oggetto, inoltre, di trasferimento ai Comuni, in forma singola o associata, le seguenti funzioni amministrative attribuite, conferite o comunque esercitate dalle Province prima della data di entrata in vigore della legge, con i relativi beni, risorse umane e finanziarie e precisamente: a) le funzioni residuali in materia di servizi sociali; b) le funzioni in materia di sport e politiche giovanili; c) le funzioni in materia di attività culturali; d) le funzioni in materia di agricoltura; e) le funzioni in materia di attività produttive; f) le funzioni in materia di protezione civile; g) le funzioni in materia di difesa del suolo e delle coste.

L'art. 4 della normativa prevede, al fine di condividere modalità di collaborazione e di raccordo, nonché di definire azioni di interesse comune, l'istituzione, senza oneri a carico della finanza pubblica, della Conferenza permanente Regione - Città metropolitana quale sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse comune, la cui composizione e modalità organizzative sono stabilite con deliberazione di Giunta regionale, previo accordo inter-istituzionale sottoscritto tra il Presidente della Giunta regionale e il Sindaco della Città metropolitana.

La Giunta regionale, nel rispetto della disciplina prevista dall'articolo 1, comma 96, della L. n. 56/2014, della L. R. 19 dicembre 2008, n. 36 (norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali) e della

L. R. n. 31/2015, deve provvedere a dettare i criteri e le modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, connesse al riordino delle funzioni previste dalla L. R. in esame nonché individuare i criteri e le modalità di trasferimento delle risorse umane e strumentali, con oneri a carico dell'ente cedente le funzioni non fondamentali.

La normativa prosegue, pertanto, il procedimento di ricollocazione del personale dichiarato soprannumerario dalle Province.

L'art. 10 della L. R. n. 9/2016 prescrive che gli immobili della Città metropolitana di Bari e delle Province utilizzati come sedi per l'espletamento delle funzioni non fondamentali, a seguito del completamento del processo di trasferimento delle funzioni devono essere trasferiti in uso gratuito agli enti pubblici utilizzatori che si assumono gli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché gli oneri dei necessari interventi di ristrutturazione, ampliamento e adeguamento alle norme vigenti. I relativi rapporti sono disciplinati mediante apposita convenzione.

L'art. 20 della L. R. 9/08/2016 n. 23 recante l'assestamento del bilancio di previsione 2016-2018 dispone, poi, che le funzioni amministrative di caccia e pesca esercitate dalle Province e dalla Città metropolitana di Bari sono oggetto di trasferimento alla Regione con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge e che il personale delle Province e della Città metropolitana addetto alle funzioni e 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 citata L. n. 56/2014.

All'esito della fase istruttoria, si è accertato che, nel secondo semestre dell'anno 2016, sono state definite le seguenti intese interistituzionali:

- 4 agosto 2016: intesa istituzionale tra la Regione Puglia, la Città metropolitana di Bari e le amministrazioni provinciali in materia di funzioni relative al trasporto ed all'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili, con stanziamento da parte della Regione della somma di 6 milioni di euro;
- 30 novembre 2016: convenzione tra la Regione e la Provincia di Taranto ai fini del riordino delle funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale di cui alla L. R. n. 37/2015;
- 2 dicembre 2016: convenzione tra la Regione e la Provincia di Brindisi ai fini del riordino delle funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale di cui alla L. R. n. 37/2015;

- 2 dicembre 2016: convenzione tra la Regione e la Provincia di Foggia ai fini del riordino delle funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale di cui alla L. R. n. 37/2015.

Nel corso del 2017, risultano, allo stato attuale, sottoscritte o in corso di sottoscrizione le seguenti ulteriori convenzioni:

- 6 febbraio 2017: convenzione tra la Regione ed il Comune di Ostuni ai fini del riordino delle funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale per la allocazione di un distaccamento di Polizia di vigilanza regionale nel predetto comune;
- 7 febbraio 2017: convenzione tra la Regione e la Provincia di Barletta-Andria-Trani ai fini del riordino delle funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale di cui alla L. R. n. 37/2015;
- 3 maggio 2017: convenzione tra la Regione ed il Comune di Tricase ai fini del riordino delle funzioni di controllo e vigilanza ambientale e rurale per la allocazione di un distaccamento di Polizia di vigilanza regionale nel predetto comune.

Il processo di riordino del sistema regionale ha comportato, inoltre, nel corso del 2016, l’emanazione delle tre seguenti deliberazioni di Giunta regionale:

- deliberazione di Giunta regionale n. 1693 dell’8/11/2016 con la quale è stata approvata l’intesa istituzionale tra la Regione e le Province pugliesi e la Città Metropolitana di Bari per l’esercizio provvisorio delle funzioni in materia di formazione;
- deliberazione di Giunta regionale n. 1764 del 23/11/2016 in materia di trasferimento di risorse finanziarie alla Provincia di Foggia per garantire la continuità dei servizi culturali e turistici;
- deliberazione di Giunta regionale n. 2192 del 28/12/2016 con la quale la Regione ha assegnato contributi per 5 milioni di euro in favore delle Province pugliesi e della Città Metropolitana di Bari per garantire la continuità dei servizi in materia di valorizzazione dei beni culturali ed in materia di biblioteche, musei, pinacoteche ed in materia di formazione professionale.

La Sezione prende atto, pertanto del complesso processo di riordino, di *governance* territoriale e di ricollocazione delle funzioni e del personale intrapreso

dall'Amministrazione regionale volto alla definizione di una più efficiente ripartizione dei compiti tra Comuni, Province e Regione.

12.3 Le misure di prevenzione della corruzione 2014/2016

La relazione allegata alla decisione di parifica per l'esercizio 2015 ha ampiamente trattato del piano di prevenzione della corruzione (PTPC) 2014/2016 della Regione Puglia e la Sezione ha evidenziato in quella sede che l'attuale articolato sistema normativo di prevenzione e trasparenza (delineato dalla legge 190/2012 e dai successivi provvedimenti attuativi nonché dalla L. n.124/2015) individua nel "Piano triennale per la prevenzione e corruzione il documento principale fortemente strategico e programmatico dell'Ente" atto a individuare le "aree maggiormente esposte al rischio di corruzione", in grado di creare un collegamento sinergico con tutti gli altri strumenti di programmazione dell'Ente in "primis" il Programma della trasparenza e integrità (art.10 del D. L.gs 33/2013).

Invero, la Regione Puglia, a seguito dell'avvio di una incisiva attività di riforma dell'intera organizzazione regionale (cd. modello MAIA) ha inteso attribuire alla costituita Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale, tra le altre, anche le seguenti funzioni: elaborazione della proposta di piano triennale per la prevenzione e corruzione e programma triennale per la trasparenza, attuazione del piano e del suo aggiornamento, verifica dell'effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali, vigilanza sull'osservanza del codice disciplinare e del codice di comportamento, cura del ciclo di gestione della *Performance*.

Nelle more della definizione del modello Maia, il responsabile della prevenzione della corruzione aveva provveduto, ad apportare i necessari aggiornamenti al piano triennale di prevenzione della corruzione, con la predisposizione di un testo unico coordinato che tiene conto degli atti già approvati in materia dall'amministrazione regionale, quali il piano triennale di cui alla deliberazione di Giunta regionale n. 66 del 4/02/2014 ed aggiornamento 2015 (D.G.R. n. 52 del 29.1.2015).

La Sezione prende atto che, per l'esercizio 2016, il Responsabile della prevenzione e corruzione ha provveduto, all'aggiornamento del su richiamato piano triennale 2014/2016 con deliberazione di Giunta regionale n. 51 del 29/01/2016, recependo gli

indirizzi di carattere generale adottati con la precedente deliberazione giunta n. 2 del 21/01/2016. Lo stesso costituisce il punto di avvio per il percorso di revisione della strategia di prevenzione della Regione Puglia che è poi confluito nel piano di prevenzione della corruzione per il triennio 2017/2019 adottato con deliberazione di Giunta regionale del 31/01/2017 n. 69.

In sede di aggiornamento, per il 2016, il piano di prevenzione della corruzione ha cercato di rendere coerenti i diversi strumenti di programmazione regionale muovendo dalle linee d'indirizzo del programma di governo regionale del 22 luglio 2015 dando risalto alla centralità della "Partecipazione Trasparente, alle nomine dei rappresentanti regionali ed alla rotazione degli incarichi quale misure di prevenzione e nel contempo ha ridisegnando il percorso di gestione del rischio seguendo le indicazioni dell'ANAC contenute nella determina n. 12 del 28 ottobre 2015 che annette rilevanza all'intera organizzazione regionale, per quanto concerne la gestione del rischio e del suo trattamento.

Il piano 2016 prevede in particolare, il coinvolgimento dei Direttori di Dipartimento. Infatti, con deliberazione giunta n. 457 dell'8/04/2016 sono state attribuite agli stessi le funzioni di referenti che, in raccordo con il Responsabile della prevenzione della corruzione, costituiscono lo snodo per attuare le fasi dell'analisi del contesto e della valutazione e del trattamento del rischio, al fine di individuare, per tipologia di attività, sia le "misure generali" del trattamento del rischio, intervenendo in maniera trasversale sull'intera amministrazione, sia le "misure specifiche" per problemi individuati tramite l'analisi del rischio.

L'amministrazione regionale aveva precisato nella precedente relazione di parifica, in aderenza altresì, alle indicazioni dell'Anac, che sarebbe stato necessario, attesa la delicata importanza che riveste il settore sanitario, dotare l'aggiornamento del nuovo piano di prevenzione della corruzione creando una sezione dedicata a detto rischio scaturita dal confronto con un tavolo tecnico con le Aziende Sanitarie ed operatori del settore.

La Segreteria generale della Presidenza, con nota trasmessa alla Sezione in data 5/06/2017 prot. n. 2723, al termine della fase istruttoria, rappresenta che la Regione Puglia, nell'esercizio 2016, ha visto l'avvio delle misure di prevenzione e corruzione contenute nel su citato piano di prevenzione della corruzione 2016 dando risalto, in linea con gli indirizzi del programma di Governo regionale del 22 luglio 2015, alla

“Rotazione degli incarichi” ed alla “centralità della partecipazione” per realizzare forme di coinvolgimento di attori esterni e contemporaneamente istituzionalizzare l’emersione di interessi privati all’interno di procedimenti pubblici, e alle “nomine dei rappresentanti regionali” quali settori più ad alto rischio corruzione.

12.4 La rotazione degli incarichi dirigenziali

L’amministrazione regionale, all’esito della fase istruttoria, ha illustrato che la misura della rotazione dei dirigenti e del personale presenta problemi di delicatezza e complessità in quanto potrebbero collidere con esigenze altrettanto rilevanti legate al consolidamento dello know how ed alla continuità dell’azione amministrativa.

Tuttavia, il nuovo modello regionale ha come presupposto la misura della rotazione del personale che è stata utilizzata in modo da contemperare le esigenze di prevenzione poste dalla L. n. 190/2012 con quelle altrettanto rilevanti connesse al buon andamento dell’azione amministrativa.

Invero, l’allegato 1 del provvedimento istitutivo del modello di organizzazione Maia ha previsto il “Flusso sistemico nella *Governance* della Regione Puglia” tra gli interventi per realizzare il cambiamento ed è finalizzato a realizzare la rotazione degli incarichi nell’ambito sia delle macrostrutture funzionali (Dipartimenti) sia in quello delle microstrutture e, ove possibile tra funzionari appartenenti all’amministrazione regionale e quelli delle Agenzie strategiche realizzando una permeabilità amministrativa che consenta di realizzare in maniera più efficace la misura organizzativa di prevenzione della corruzione.

Le aree maggiormente esposte al rischio della corruzione sono state riportate nell’allegato III del Piano che individua anche le misure che attengono alla decorrenza del termine di permanenza dell’incarico, che deve essere possibilmente sfasata tra dirigenti e personale dello stesso comparto in modo da garantire la trasmissione del know-how tra dipendenti uscenti e dipendenti subentranti, analogamente deve essere sfasata la rotazione tra dirigenti di Sezione e Dirigenti di Servizio.

La Segreteria Generale dell’Ente evidenzia, inoltre, che l’attuazione del nuovo modello organizzativo Maia, ha comportato, a cura del Servizio Organizzazione e

riforma, nell'esercizio 2016 una generale riallocazione del personale dirigenziale di Sezione, a seguito di procedure interne di avviso che ha trovato la sua definizione nel processo di riordino dell'Avvocatura regionale e nel conferimento degli incarichi di direzione dei Servizi regionali per un periodo di tre anni rinnovabile.

Il Dirigente della Sezione personale e organizzazione con nota del 22.5.2017, prot.n. 9229, nel dare riscontro al monitoraggio tutt'ora in corso da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione sull'attuazione della misura della rotazione degli incarichi dirigenziali e sulle ricadute sull'organizzazione regionale a seguito dell'avvicendamento dei dirigenti, ha evidenziato che il nuovo modello MAIA ha ridistribuito funzioni e competenze di Sezioni e Servizi secondo le politiche strategiche della Giunta, operando un vero e proprio stravolgimento strutturale rispetto al Precedente assetto.

Peraltro, l'Ente segnala che da una prima ricognizione effettuata nell'ambito del monitoraggio all'esito della procedura per l'individuazione dei dirigenti di Sezione è emerso che 21 dirigenti sono stati assegnati a Sezioni con funzioni completamente diverse da quelle precedentemente svolte, mentre 5 Dirigenti sono stati assegnati a Sezioni con funzioni solo parzialmente riconducibili a quelle precedentemente svolte.

12.5 L'istituto della partecipazione

L'aggiornamento al Piano di prevenzione della corruzione per il 2016, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 51 del 26 gennaio 2016, prevede in coerenza con il nuovo assetto dell'organizzazione regionale la centralità, quale misura di prevenzione dell'istituto della "*partecipazione*" quale strumento per realizzare forme di coinvolgimento degli attori esterni ed allo stesso tempo per "*istituzionalizzare l'emersione di interessi privati all'interno di procedimenti pubblici*".

Il segretario Generale, in sede istruttoria, ha evidenziato che l'amministrazione regionale ha ritenuto di emanare in materia due differenti disegni di legge uno (DDL n.145/2016) sulla "Partecipazione" e l'altro (DDL n. 101/2016) sulla "Disciplina dell'attività di *lobbyng* presso i decisori pubblici" ancora in fase di approvazione consiliare.

I citati disegni di legge sono stati proposti in attuazione delle misure generali di prevenzione, nella considerazione che la trasparenza non è da intendersi quale mero adempimento formale sul sito istituzionale di dati e documenti, ma nella prospettiva più ampia di partecipazione limpida alla formazione delle scelte dell'amministrazione.

Il Segretario Generale della Presidenza, con la predetta nota trasmessa alla Sezione in data 5/06/2017, rappresenta che lo scopo della disciplina sulla partecipazione è quello di porre al centro dell'attenzione istituzionale e dei cittadini il tema della partecipazione diffusa a scelte e decisioni importanti e strategiche per il territorio, da attuarsi attraverso l'informazione, la trasparenza, la consultazione, l'ascolto e il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati.

Sono stati illustrati alla Sezione anche i seguenti due principi ispiratori del disegno di legge: il primo attinente alla qualità della democrazia, ovvero alla necessità sempre più crescente di riconnettere la politica e le istituzioni alla società creando una diffusa responsabilità sociale, il secondo principio ispiratore, invece, mira a rendere maggiormente trasparente e tracciabile per il cittadino il percorso di formazione legislativa e più in generale degli atti politici e di quelli di programmazione rendendo conoscibili le modalità di confronto e di scambio di informazione fra decisori pubblici e gruppi d'interesse particolare.

L'approvazione dei suddetti disegni, darebbe, aggiunge il Segretario generale, attuazione al Titolo III dello Statuto della Regione Puglia, che riconosce il valore della partecipazione attiva e consapevole dei cittadini quale elemento essenziale della vita pubblica democratica e rapporto virtuoso tra cittadini ed istituzioni e pienamente funzionale ad attuare i diversi principi in materia di anticorruzione per prevenire comportamenti corruttivi che riguardano la pubblica amministrazione e prima ancora le scelte dei decisori pubblici.

12.6 Le nomine dei rappresentanti regionali

La Regione, in sede di aggiornamento del Piano di prevenzione della corruzione 2014/2016 per l'esercizio 2016, aveva previsto di attuare misure di prevenzione che

rendessero uniformi i procedimenti di nomina dei rappresentanti regionali e consentissero la più ampia trasparenza nella individuazione degli stessi.

Con la su citata nota, trasmessa in sede istruttoria ha reso noto che dopo un'istruttoria espletata nel corso del 2016 dal dirigente della Sezione affari istituzionali e dal Segretario generale del Presidente della Giunta regionale anche nella qualità di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, sono state adottate dopo un lungo iter procedimentale, con DGR n. 24 del 24/01/2017, le misure previste attraverso delle *“linee-guida per il conferimento da parte della regione di incarichi in Enti, istituzioni e organismi di diritto pubblico”*.

Il Segretario generale, evidenzia che le linee-guida in argomento, forniscono indicazioni unitarie e chiare alle strutture amministrative della Giunta Regionale, responsabili dell'istruttoria e della predisposizione dei provvedimenti di designazione e nomina e costituiscono, in attuazione del PTPC della Regione Puglia e del Piano nazionale anticorruzione di cui alla deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016 dell' ANAC, una misura organizzativa atta a prevenire situazioni di corruzione e a garantire la maggiore trasparenza dell'attività dell'amministrazione regionale. Le stesse individuano, altresì, i criteri e i procedimenti per le nomine, le designazioni e le elezioni dei rappresentanti regionali di competenza della Regione in base a leggi, regolamenti, provvedimenti amministrativi, statuti, atti costitutivi, o convenzioni disciplinando, nel contempo il potere sostitutivo nelle ipotesi in cui i componenti degli organi che abbiano conferiti incarichi dichiarati nulli siano stati interdetti dal potere di conferimento per tre mesi.

12.7 Gli adempimenti in materia di trasparenza

Il decreto legislativo n. 97/2016 che ha modificato numerose disposizioni del D. Lgs. n.33/2016 ha fatto assumere alla Trasparenza amministrativa una veste pienamente allineata ai paesi europei più avanzati rafforzando gli strumenti atti a rendere l'azione amministrativa pubblica il più possibile vicina ed accessibile ai cittadini (cd. accesso generalizzato) attraverso la semplificazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni e, nel contempo provvedendo ad una maggiore razionalizzazione e precisazione degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale.

La semplificazione di detti obblighi sarà curata dall'ANAC attraverso l'emanazione di apposite delibere, sentito il Garante per la Privacy o attraverso il piano nazionale anticorruzione, di competenza dell'Autorità al fine di precisare gli obblighi di pubblicazione e relative modalità di attuazione.

Tra le novità di maggior rilievo introdotte dalla citata normativa vi è anche quella della piena integrazione del programma triennale della Trasparenza e dell'integrità nel Piano triennale della prevenzione della corruzione, che diventa ora anche piano della trasparenza (PTPC), in cui deve essere chiaramente identificata la Sezione dedicata.

L'Anac, come già indicato nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016, è intervenuta sui nuovi obblighi in materia di trasparenza con l'intento di fornire indicazioni alle pubbliche amministrazioni e ad altri Enti, sulle principali e più significative modifiche legislative.

A tale proposito ha emanato la delibera n.1310 del 28/12/2016, ribadendo in primis che contenuto necessario e ineludibile della Sezione sulla Trasparenza del PTPCP è costituito dagli obiettivi strategici come definiti dagli organi politici e del coordinamento degli stessi con gli obiettivi contenuti negli altri documenti programmatici e gestionali, oltre che con il Piano della Performance al fine garantirne la coerenza e l'effettiva sostenibilità.

Altro elemento essenziale è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati e di quelli a cui spetta la pubblicazione.

La mancanza di detti elementi verrà equiparata alla mancata adozione del piano con conseguente irrogazione di sanzioni da parte dell'ANAC.

In allegato alla richiamata delibera ANAC è stato predisposto, in appendice alla delibera, un elenco inerente gli obblighi di pubblicazione vigenti, che sostituisce l'allegato 1 della precedente delibera emanata dall'ANAC in materia (delibera n.50/2013).

Con nota pervenuta il 5/06/2017 prot. n. 2723, il responsabile della Trasparenza, ad integrazione istruttoria, ha evidenziato che l'amministrazione regionale ha provveduto ad integrare il PTPC 2014/2016 aggiornato per il 2016 con D.G.R. n.51/2016, con le misure in materia di trasparenza. Infatti il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità di cui alla deliberazione giunta n. 1423/2014 non costituisce più documento autonomo posto che la sezione IV del piano di prevenzione

è ora dedicata alla trasparenza, al fine di rendere maggiormente consapevoli e responsabili le diverse strutture amministrative della Regione sugli obblighi discendenti dal D. Lgs. n. 33/2013.

Il Segretario, aggiunge, che in realtà la Regione aveva predisposto già prima dell'emanazione della richiamata delibera Anac, delle linee-guida per l'acquisizione e l'aggiornamento dei dati da pubblicare nel sito istituzionale alla voce "Amministrazione trasparente" con le quali sono state individuate e descritte le modalità di organizzazione, archiviazione strutturata e conferimento dei dati alle specifiche sotto sezioni della Sezione Amministrazione trasparente.

Infatti, in calce al piano sono poi allegare delle schede riepilogative su detti adempimenti con l'indicazione dei singoli obblighi, del soggetto responsabile della trasmissione del dato, delle modalità di trasmissione per la pubblicazione, individuando specificamente i diversi detentori dei dati, documenti ed informazioni da pubblicare con le connesse modalità di pubblicazione.

Dette schede hanno di fatto consentito di individuare con maggior chiarezza le strutture amministrative responsabili della trasmissione dei dati, cui consegue la responsabilità dei dirigenti preposti nel caso di mancato o tardivo o incompleto adempimento.

In ogni caso il Segretario generale riferisce che l'amministrazione ha dato seguito alle modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 97/2016 in sede di aggiornamento 2017/2019, adottato con delibera di Giunta regionale del 31/07/2017 n. 69. Infatti, è stata creata un'apposita scheda denominata "Sezione amministrazione trasparente", l'elenco degli obblighi di pubblicazione riportato in allegato al piano che riprende la griglia predisposta dall'Anac integrata con le colonne relative all'individuazione del soggetto responsabile del contenuto e della trasmissione del dato per la pubblicazione e della procedura per la trasmissione del dato.

Dall'esame della relazione del Presidente della Regione pervenuta il 9.6.2017 prot.n. 2818 si evince che l'amministrazione regionale nel nuovo modello Maia ha previsto tra le funzioni e i compiti assegnati l'adempimento delle disposizioni di cui al D. Lgs. n. 33/2013.

Conseguentemente l'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza ed anticorruzione, sono oggetto di monitoraggio da parte del Responsabile il quale effettua verifiche sull'aggiornamento dei dati presenti nella sezione sia attraverso

verifiche sul sito istituzionale sia coinvolgendo le strutture amministrative tenute alla trasmissione dei dati e documenti. Gli incontri sono documentati con apposito verbale e ove vengano riscontrate inadempienze o comunque difficoltà nell'alimentazione automatica del Sito Sezione trasparenza, il RPCT adotta misure organizzative atte a superare le criticità.

L'esito del monitoraggio effettuato, informa il Presidente della Regione, è poi inviato, in ossequio alle norme vigenti ed in ottemperanza al PTCP, all'OIV che ne terrà conto nell'ambito del ciclo della Performance, all'ufficio disciplina e all'ANAC. La Sezione prende atto, come si rileva dalla relazione del Presidente della Regione, che nell'esercizio 2016 non vi sono state segnalazioni da parte del Responsabile per la trasparenza ai sensi dell'art. 43, comma 5, del D. Lgs. n. 33/2013 circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione, anche con riferimento agli atti e provvedimenti di cui agli artt. 23 e 26 del medesimo decreto legislativo.

13. LA RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE SUI CONTROLLI INTERNI

13.1 La relazione annuale del Presidente della regione

L'art. 1, comma 6, del D. L. 10/10/2012 n. 174 convertito dalla L. 7/12/2012, n. 213, come novellato dall'art. 33, comma 2, lett. a), del D. L. 24/06/2014, n. 91 convertito dalla L. 11/08/2014 n. 116 prevede che il Presidente della Regione trasmette ogni dodici mesi alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sul sistema dei controlli interni, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

Con deliberazione n. 10/SEZAUT/2017/INPR, la Sezione delle Autonomie ha approvato le linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2016 precisando che esse assolvono, attraverso l'unito schema di relazione in forma di questionario a risposta sintetica, una funzione essenzialmente ricognitiva delle principali caratteristiche del sistema regionale dei controlli, con particolare riferimento ai profili che attengono ai controlli di regolarità amministrativa e contabile, alla programmazione strategica, alla modalità di sorveglianza e di autocorrezione interna, al contenuto dei report ed alla valutazione dei risultati.

Secondo le indicazioni della Sezione delle Autonomie, nel rispetto dei tempi previsti, i contenuti della relazione annuale del Presidente della Regione potranno essere utilizzati dalle Sezioni regionali di controllo anche ai fini del relativo giudizio di parificazione.

La Sezione delle Autonomie ha rilevato, inoltre, che il sistema dei controlli interni, infatti, in quanto programmato ed organizzato sul territorio nell'ambito dell'autonomia normativa ed amministrativa dell'ente, necessita di un momento di verifica e di confronto in un'ottica di buon andamento e di sana gestione finanziaria, essenziali ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Nel rispetto del ruolo istituzionale del Presidente sono previste dal questionario risposte di tipo aperto che consentono di rilevare gli aspetti che attengono alla programmazione strategica ed al controllo del ciclo di bilancio, alle modalità di sorveglianza e di autocorrezione interna, al contenuto dei report, al sistema degli indicatori ed alla valutazione dei risultati.

La specifica funzione della relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni è stata ben sottolineata anche dalla Consulta che, con la sentenza n. 39 depositata in data 6/03/2014, ha ribadito che essa costituisce un istituto funzionale a garantire quel raccordo tra controlli interni ed esterni, finalizzati a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

La relazione del Presidente della Regione Puglia, per l'esercizio 2016, è pervenuta alla Sezione in data 9/06/2017, prot. n. 2818.

13.2 Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni

La relazione del Presidente della Regione, preliminarmente, fornisce un quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni diretto a registrare le tipologie di controllo interno e gli atti organizzativi, programmatici e strumentali, che ne sono a fondamento o a supporto.

Dall'esame di tale quadro ricognitivo emerge che la Regione, nell'esercizio 2016, ha svolto le seguenti funzioni di controllo interno: controllo di regolarità amministrativo contabile; controllo di gestione e valutazione del personale con incarico dirigenziale, controllo strategico e controllo preventivo di drafting ed analisi tecnico-normativa degli schemi di disegno di legge³³.

Al riguardo, la relazione specifica che sono stati approvati dalla Giunta regionale i regolamenti sull'analisi e sulla verifica di impatto e regolamentazione.

³³ Le osservazioni del Presidente della Regione in materia di controllo sugli organismi partecipati e sulla gestione del Servizio sanitario regionale sono espone nei capitoli afferenti rispettivamente gli organismi partecipati e la spesa regionale.

La relazione richiama, quindi, le attività di monitoraggio svolte dall'Organismo indipendente di valutazione per il quale nel corso dell'esercizio 2016 vi è stato un avvicendamento dei relativi componenti e le cui attività sono esposte nel paragrafo appositamente dedicato nel presente capitolo.

In merito alle azioni intraprese in seguito alle osservazioni rese da questa Sezione, deve prendersi atto che, tra tali iniziative, il Presidente della Regione segnala la sospensione del procedimento diretto alla separazione tra proprietà e gestione disposto, con deliberazione di Giunta regionale n. 42/2017, per la valutazione delle quote societarie della società Terme di Santa Cesarea S.p.A onde verificare l'opportunità di dismettere la partecipazione e che, allo stato, risulta da poco conclusa la procedura per la valutazione delle quote regionali ed è in corso di approvazione il bilancio della società.

13.3 Il controllo di regolarità amministrativo-contabile

Dall'esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni emerge che le verifiche di regolarità contabile sono effettuate dal Servizio Bilancio e Ragioneria secondo le modalità indicate dalla legge regionale di contabilità n. 28/2001 ed in aderenza alle previsioni del D. Lgs. n. 118/2011.

La Sezione controllo di regolarità amministrativa effettua in via ordinaria e preventiva il controllo di regolarità amministrativa su tutte le deliberazioni di Giunta regionale e su tutti i provvedimenti dirigenziali comportanti adempimenti contabili.

Il controllo di regolarità contabile, anche di tipo successivo, è esteso a tutti gli atti che abbiano rilevanza finanziaria e/o patrimoniale ed è esercitato contestualmente agli adempimenti che prevedono registrazioni contabili ovvero emissione di reversali di incasso e mandati di pagamento, mentre l'attività di controllo di primo livello e di secondo livello relativa ai contributi erogati nell'ambito di fondi strutturali avviene continuativamente durante l'esercizio finanziario.

I provvedimenti per i quali al termine del controllo, non è stata riscontrata la regolarità amministrativa o contabile risultano pari a circa il 20% per gli atti proposti alla Giunta Regionale, il 2% per gli atti sottoposti al controllo del Servizio

verifiche contabili ed il 15% per gli atti proposti dai Dirigenti dei Servizi all'esame della Giunta regionale; i predetti atti hanno ricevuto attuazione previa apposita rettifica poiché, come da prassi, gli atti per i quali sono state evidenziate irregolarità amministrativo/contabili hanno ricevuto attuazione: 1) con la rimodulazione dell'atto; 2) con rapporti e/o annotazioni sottoposti all'attenzione del Presidente e dei componenti della Giunta regionale; 3) restituzione/ritiro dell'atto e/o nuova proposizione ed in particolare, in caso di rilievi contabili, i provvedimenti sono stati ritirati, ovvero riproposti opportunamente modificati sulla base dei rilievi evidenziati.

Le risultanze del controllo di regolarità amministrativo-contabile sono trasmesse alla Giunta regionale per il tramite del Segretariato generale della Giunta per gli aspetti di regolarità amministrativa e per il controllo di regolarità contabile alle Sezioni che hanno adottato i relativi provvedimenti.

Sulla base degli esiti del controllo di regolarità amministrativo-contabile, la Sezione Bilancio e Ragioneria ha prodotto diverse circolari finalizzate ad applicare correttamente norme e principi contabili.

Nel caso di controlli relativi ai progetti cofinanziati da fondi strutturali l'esito dei controlli di primo e secondo livello viene inviato ai beneficiari finali oggetto del controllo, garantendo anche la possibilità di controdedurre alle osservazioni formulate nell'ambito dei controlli di primo e secondo livello.

Si osserva che la relazione sul sistema dei controlli interni, parimenti a quanto già illustrato per l'esercizio 2015, chiarisce che, per quanto riguarda le attività di gestione di fondi dell'Unione Europea, l'Ente esegue i controlli su progetti cofinanziati nell'ambito dei fondi strutturali per il 100% da parte delle strutture di controllo di primo livello delle Autorità di gestione dei programmi ed, in particolare per alcuni progetti campionati, è previsto anche un controllo in loco presso la sede del beneficiario del contributo sulla base di analisi dei rischi oppure mediante un campione estratto con metodologia statistico-causale dall'Autorità di audit che utilizza per la selezione del campione da sottoporre annualmente ad audit il MUS-standard approach, secondo gli orientamenti stabiliti dai Servizi della Commissione Europea nel documento COCOF_08-0021-03_EN "Guidance on sampling methods for audit authorities ". Il campione viene estratto mediante applicativi forniti dal Ministero delle Finanze. Tale sistema dei controlli è, quindi, organizzato su due

livelli: il primo livello di controlli è affidato direttamente alle Autorità di Gestione dei Programmi operativi, le quali sono dotate di autonome strutture che svolgono attività di controllo durante tutto l'anno con il sistema del campionamento o in taluni casi interessando il 100% delle operazioni; il secondo livello di controlli è affidato all'Autorità di audit che opera attraverso il campionamento delle operazioni, estratto annualmente.

La relazione aggiunge che è prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati e che, con deliberazione di Giunta regionale n. 205/2017, sono state emanate linee guida in ordine al deposito, alla parifica e alla trasmissione dei conti giudiziali in aderenza al D. Lgs. n. 174/2016, recante il codice di giustizia contabile.

La relazione precisa, infine, che, nel corso dell'esercizio 2016, la Regione ha effettuato anche ispezioni ed indagini ed in particolare, con riguardo alle irregolarità amministrative, il controllo è stato effettuato – dietro denuncia, esposto o segnalazione circostanziata – dal Servizio Ispettivo regionale, configurato quale *“organismo funzionalmente dipendente dall'Assessorato alle politiche per la salute, attraverso il quale la Regione Puglia svolge attività di vigilanza e controllo, di ausilio e di stimolo nei confronti delle Aziende sanitarie pubbliche, degli Istituti di Ricerca e Cura a Carattere Scientifico pubblici e privati, dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Puglia e della Basilicata e degli enti e delle strutture private accreditate del servizio sanitario regionale”* a norma del Regolamento Regionale n. 1/2005, come modificato dal Regolamento Regionale n. 4/2010, con cui la Regione Puglia ha disciplinato l'attività ispettiva sanitaria.

Il Servizio Ispettivo regionale - afferente dapprima alla Sezione Strategie e Governo dell'Offerta, poi alla Sezione Amministrazione, Finanza e Controllo del Dipartimento regionale per la Promozione della Salute - si è avvalso, per le singole ispezioni, degli ispettori del Nucleo Ispettivo Regionale (NIR), costituito da esperti nelle materie sanitarie ed amministrative selezionati, con apposito avviso pubblico, tra i dirigenti di ruolo ed il personale dipendente di categoria “D” delle Aziende pubbliche e degli Istituti di Ricerca e Cura a Carattere Scientifico pubblici del S.S.R.

13.4 Il controllo strategico

La relazione - questionario recante le linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni pone particolare attenzione ad uno degli strumenti della programmazione regionale previsti dall'art. 36, comma 3, D. Lgs. n. 118/2011³⁴ nonché dal principio contabile applicato in materia di programmazione (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 5.2), secondo il quale il documento di economia e finanza regionale (DEFR), che per il periodo di programmazione 2016-2018 la Giunta regionale deve aver presentato al Consiglio entro il 31 ottobre 2015, costituisce 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. Allo stesso documento occorre fare riferimento in merito agli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate dalla Regione.

La relazione annuale del Presidente della Regione evidenzia che, con il su richiamato Documento di Economia e Finanza 2017-2019³⁴, approvato dalla Giunta con deliberazione n. 1974 del 5/12/2016, si è dato di fatto avvio al processo di integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione. Tutta l'articolazione della ripartizione ed assegnazione delle risorse per centri di responsabilità amministrativa e per missione e programma, trova origine diretta dagli stessi obiettivi strategici triennali definiti per il Piano della performance che, a loro volta, trovano riconoscimento dalle "priorità politiche" del Programma di Governo. I due documenti, redatti a cura del Dipartimento Risorse Finanziarie e della Segreteria generale della Presidenza in cui è incardinato il Controllo di Gestione, così integrati, consolidano quella necessaria coerenza del ciclo di gestione della performance che parte, quindi, da una fase negoziale e condivisa tra organo di indirizzo politico e organi di gestione nel raccordo tra obiettivi assegnati e risorse. Il ciclo si conclude con la fase di misurazione e valutazione dei risultati non solo nel rapporto obiettivo-risultato, ma anche in relazione ai costi sostenuti (controllo di gestione).

Al riguardo, l'Ente ha disposto anche un'integrazione dei sistemi informativi e con deliberazione di Giunta regionale n. 1921/2016, è stato avviato un progetto

³⁴ Si rammenta che il capitolo I della presente relazione dedica al DEFR l'apposito paragrafo 1.2

denominato “Puglia log-in”, con il quale si intende realizzare, avvalendosi della progettazione della società in *house* Innovapuglia, un sistema informatico che consenta di acquisire in maniera elettronica i dati necessari per l’integrazione del controllo di gestione con quello strategico.

Il Presidente della Regione ritiene, infatti, che, al fine di migliorare il monitoraggio e la verifica nell’integrazione tra obiettivi gestionali e obiettivi strategici, debba essere adottato un sistema che in maniera informatica acquisisca i diversi dati dalle strutture amministrative.

Gli obiettivi strategici programmati per il 2016 sono stati approvati dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1743 del 22/11/2016 e traggono spunto dal Programma di Governo ed in particolare dalle seguenti 10 priorità politiche riportate nel prospetto seguente estratto dalla relazione del Presidente della Regione.

1. RIASSETTO ISTITUZIONALE
2. PARTECIPAZIONE E TRASPARENZA
3. WELFARE, LAVORO, FORMAZIONE,
4. SVILUPPO ECONOMICO,
5. TERRITORIO, BELLEZZA, PAESAGGIO
6. AGRICOLTURA
7. AMBIENTE, ENERGIA, RIFIUTI
8. TURISMO E CULTURA
9. SALUTE, SPORT, BUONA VITA
10. DIRITTI E CITTADINANZA

In merito all’individuazione da parte delle attività di controllo strategico, di eventuali criticità, il Presidente della Regione comunica che è stato istituito un apposito Servizio denominato “Gestione del Cambiamento Organizzativo e Supporto al Piano Regionale Strategico” incardinato nella Sezione Direzione Amministrativa del Gabinetto.

Tra i compiti di detto Servizio vi è quello del supporto tecnico organizzativo per la redazione del Piano di sviluppo regionale (PSR) ai sensi dell’art. 8 della L. R. n. 28/2001, quale documento unitario di programmazione strategica.

La struttura ha già avviato una serie di iniziative propedeutiche all’elaborazione del Piano Strategico, costituendo un apposito gruppo di lavoro interdisciplinare la cui attività dovrà raccordarsi ed integrarsi con le procedure di redazione del Documento di economia e finanza regionale (DEFER).

13.5 Il controllo di gestione

L'istituzione del controllo di gestione è avvenuta con regolamento n. 15 del 10 ottobre 2003 che ne disciplina le relative funzioni e le attività quale struttura di staff del Capo di Gabinetto del Presidente, destinata a confluire secondo il nuovo modello organizzativo regionale MAIA nella struttura tecnica permanente presso la Segreteria Generale della Presidenza competente per l'attuazione del ciclo di gestione della performance ancora in fase di implementazione (art. 14 D.P.G.R. n. 443 del 31/07/2015).

In particolare, il controllo di gestione, ai sensi dell'art. 5 della L. R. n. 1/2011, quale struttura di supporto all'attività dell'organismo indipendente di valutazione, è destinata a sostituire i servizi di controllo interno di cui al D. Lgs. n. 286/1999.

Dall'esame della Relazione del Presidente della Regione del 9/06/2017, emerge che l'attività della struttura del controllo di gestione è improntata al supporto alle diverse strutture regionali sia nella fase di definizione e traduzione degli obiettivi strategici e declinazione degli obiettivi operativi, che nelle fasi di selezione degli indicatori per la misurazione dei risultati di performance nonché in quella di rendicontazione finale dei risultati strategici.

Le risultanze del processo di analisi, monitoraggio e verifica confluiscono, poi, in un report di analisi gestionale che è inviato all'Organismo Indipendente di valutazione che lo utilizza ai fini della valutazione della dirigenza sia delle strutture della Giunta che di quelle del Consiglio regionale in relazione al raggiungimento degli obiettivi operativi assegnati.

Per l'esercizio 2016 il controllo di gestione è stato impegnato nell'analisi e nelle azioni inerenti la misurazione della verifica dei risultati per il 2015.

Il Presidente riferisce che è in fase di completamento l'analisi e verifica dei risultati di gestione conseguiti dalle diverse strutture regionali per l'esercizio 2016 e non appena sarà approvato il rendiconto finanziario per l'esercizio 2016, la Giunta adotterà la Relazione sulla Performance predisposta dalla Struttura del controllo di gestione, adempimento da effettuarsi entro il 30 giugno dell'esercizio successivo (art.10 del D. Lgs. n. 150/2009) e successivamente trasmessa all'OIV per la validazione (art 14, comma 6, del D. Lgs. n. 150/2009).

La relazione sulla performance 2015 è stata recentemente approvata con atto di Giunta regionale del 7/06/2017 n. 886 e comprende le risultanze di performance delle strutture organizzative della Giunta, incluse le strutture autonome e quelle del Consiglio regionale.

Oltre alla Relazione sulla Performance, il Controllo di gestione elabora un report che analizza gli scostamenti dei dati gestionali riferiti alle attività e ai procedimenti amministrativi monitorati. Tale analisi tiene conto anche della capacità d'impegno delle risorse finanziarie assegnate sulla competenza dei capitoli di spesa, determinando un indice di performance di ogni singola struttura direzionale (Sezione), utilizzato ai fini della determinazione dei compensi di premialità per il personale di comparto. Il Presidente evidenzia che a causa della incompleta implementazione del sistema informativo di gestione della performance di cui è dotato la struttura del controllo di gestione denominato "Gzoom", la periodicità dei report è annuale.

Dall'esame della relazione del Presidente per l'esercizio 2016 si rileva che i tempi di consuntivazione dei report di gestione hanno conseguito un trend di leggero miglioramento rispetto agli esercizi precedenti in ragione dell'utilizzo del sistema informativo *Gzoom* per la gestione del ciclo della performance. Rappresenta, inoltre, che detto sistema garantisce all'attualità, la "piena gestione delle informazioni che riguardano la pianificazione programmatica dagli obiettivi strategici a quelli operativi, agli indicatori e target di misurazione". Risultano ancora in fase di implementazione la definizione delle procedure atte a garantire l'acquisizione diretta del flusso informativo relativo ai due sistemi- "finanziario e cobra" che alimentano i dati gestionali e organizzativi.

La Sezione pur prendendo atto del leggero miglioramento dei tempi di consuntivazione dei report gestionali auspica che in tempi brevi possa andare a regime il sistema che consentirebbe, oltre a un monitoraggio intermedio del grado di raggiungimento degli obiettivi programmati onde consentire interventi o rimodulazione degli stessi ove necessari, anche un maggiore rispetto dei tempi di definizione degli atti costituenti il ciclo della performance stabiliti dalle norme vigenti sia in fase di programmazione che di consuntivazione.

Questa criticità potrà essere completamente superata, ad avviso dell'amministrazione, in una logica evolutiva attraverso la disponibilità di un *data*

warehouse che consentirebbe un idoneo sistema informativo integrato per la gestione del ciclo della performance.

Attualmente, infatti, la struttura del controllo di gestione procede ad una diretta raccolta di dati gestionali frammentaria a fronte della necessità di una reale visione del quadro strategico di riferimento che renda efficace il monitoraggio dei risultati e la possibilità di un orientamento correttivo delle azioni.

L'attività principale del Servizio Controllo di Gestione consiste nel supportare i dirigenti responsabili nella fase di redazione del piano della performance organizzativa per la definizione degli obiettivi operativi e per l'individuazione degli indicatori di misurazione dei risultati ai fini della valutazione della performance organizzativa, che va ad integrarsi con il Piano annuale direzionale (PAD).

Gli indicatori utilizzati sono classificabili in due tipologie, quantitativi e qualitativi. La prima tipologia si caratterizza per essere associata a dati di natura monetaria o fisica, (ad es. la percentuale di spesa prevista e la percentuale di avanzamento dell'obiettivo rispetto al risultato atteso). Essa è caratterizzata da una pre-negoziazione che avviene nell'ambito della definizione degli obiettivi strategici assegnati, tra l'organo di indirizzo politico e l'organo amministrativo in fase di predisposizione del Documento di economia e finanza regionale.

La tipologia degli indicatori qualitativi, invece, è utilizzata per misurare obiettivi strategico-operativi non associabili a valori fisici o monetari, in grado di misurare il miglioramento di un valore di target rispetto a quello dell'anno precedente o ad una serie storica.

La relazione del Presidente precisa, inoltre, che il piano di gestione suddivide le risorse tra i centri di responsabilità, attuando un collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi operativi ed, in relazione alla concreta realizzazione di tale piano, secondo la normativa regionale, il piano annuale direzionale è il documento di programmazione che, integrato nel piano della performance, garantisce il collegamento tra risorse utilizzate e risultati conseguiti.

Il piano annuale direzionale (PAD) costituisce, quindi, il documento di programmazione operativa di ogni singola Sezione, sotto articolazione del Dipartimento.

Gli obiettivi operativi gestionali, mediante una codifica, sono messi in stretta relazione con le risorse finanziarie e la dotazione organica impiegata.

Questo consente alla struttura del Controllo di Gestione di analizzare gli scostamenti tra i risultati previsionali con quelli effettivamente conseguiti, dando evidenza delle risorse finanziarie utilizzate e dei relativi costi di funzionamento imputati alla struttura (Sezione, intesa quale Centro di costo-Responsabilità amministrativa).

13.6 Il Piano della performance

Il documento di raccordo della programmazione strategica della Regione Puglia, è costituito dal piano della performance organizzativa adottato con la deliberazione di Giunta Regionale del 28/11/2016, n. 2215, in ritardo rispetto ai termini previsti per l'approvazione degli atti programmatori dell'Ente, al fine di una coerente implementazione e costruzione del ciclo della performance organizzativa.

Il Presidente della Regione nella già richiamata relazione sul sistema dei controlli interni, rappresenta che l'amministrazione regionale in ragione della criticità rilevata dalla Sezione nella relazione di Parifica per il 2015 circa il ritardo nell'approvazione del piano della performance, soprattutto in assenza di un piano strategico triennale, ha ritenuto di rafforzare il procedimento di costruzione del ciclo della Performance.

Nell'esercizio 2016, il piano mutua gli obiettivi individuati nel DEFR con il quale va ad integrarsi nelle linee di pianificazione regionale, attraverso l'implementazione di un atto strategico fondamentale, il "piano triennale degli obiettivi strategici".

Infatti, con la modifica dell'art.25 del DPR n.443 del 31.07.2015 sostituito dall'art. 12 del DPR n.304 del 10.5.2016, l'amministrazione regionale, nel definire il ciclo della performance, ha individuato nel "Piano della performance organizzativa il documento d'integrazione tra programma di governo e obiettivi strategici, operativi e risorse che si conclude con la misurazione e valutazione della Performance dell'amministrazione, nonché con la verifica degli obiettivi assegnati al personale dirigenziale."

Detto piano, approvato il 28/12/2016 con atto di Giunta regionale n.2215, contiene il piano triennale degli obiettivi strategici 2016/2018 adottati con atto di Giunta del 22/11/2016 n.1743 e traccia un percorso maggiormente definito e coerente in quanto, per la prima volta, è preceduto dall'assegnazione formale, da parte del governo

regionale, degli obiettivi strategici triennali ed è strettamente collegato con il piano della prevenzione e corruzione’

Invero, dalla lettura di detto documento si rileva che, gli adempimenti richiesti ai Direttori di Dipartimenti e ai Dirigenti per il monitoraggio, la partecipazione, la trasparenza e le altre misure di prevenzione ivi contemplate, unitamente al più generico dovere di collaborazione con il responsabile della prevenzione della corruzione, costituiscono elemento di valutazione nel raggiungimento degli obiettivi di natura sia organizzativa che individuale.

Dal momento dell’assegnazione degli obiettivi strategici, con l’ausilio tecnico del controllo di gestione e dell’Organismo Indipendente di Valutazione di nuova nomina che si è insediato nel dicembre 2016 si è dato il via alla fase di definizione degli obiettivi operativi, degli indicatori di risultato e dei *target* che consentono la verifica del raggiungimento degli obiettivi, in linea con i soprarichiamati atti di pianificazione regionale e con gli atti di indirizzo dell’organo politico-amministrativo e che compongono il piano della performance organizzativa per l’anno 2016.

Il Presidente evidenzia che l’avvio, se pur in ritardo, di una più corretta implementazione del ciclo della performance ha rappresentato un’esperienza positiva che sta consentendo a breve all’amministrazione regionale di adottare in tempi molto più ragionevoli il piano della Performance per l’esercizio 2017. L’atto di approvazione degli obiettivi strategici triennali 2017/2019 è intervenuto il 2/05/2017 con deliberazione di Giunta n. 886.

Ciò, rileva, il Presidente consentirà per l’esercizio 2018 l’allineamento del Piano con il DEFR e l’integrazione con tutti gli altri atti di programmazione.

La Sezione, prende atto delle iniziative assunte dall’Ente e delle rassicurazioni formulate dal Presidente Regione Puglia in merito alle avvenute soluzioni operative concernenti il procedimento e la corretta costruzione del ciclo della performance, anche se ancora non allineata nei tempi di approvazione ed auspica che, già dal prossimo esercizio, l’attività di pianificazione sia conforme ai tempi definiti dai dettati normativi. Come già osservato dalla Sezione in sede di relazione al giudizio di parifica per l’esercizio 2015, si ribadisce che *“il ritardo nella definizione del Piano della Performance determina un depotenziamento dell’utilizzo di questo strumento che, nell’intenzione del legislatore, dovrebbe consentire l’avvio del ciclo della performance e che se tardivamente approvato potrebbe porre dei dubbi sull’affidabilità dei misuratori e*

sull'effettivo miglioramento dei servizi, con il rischio che i target associati agli indicatori diventino più un dato di consuntivazione che di pianificazione.”

13.7 La valutazione del personale

Nella precedente relazione si è già dato atto del rinnovo dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), per un triennio, avvenuto con deliberazione di Giunta regionale del 17/05/2016 n. 674 dalla quale emerge che il compenso è quantificato in €. 70.000,00 per il componente con funzioni di Presidente ed in €. 60.000,00 per gli altri due componenti, in diminuzione rispetto al compenso di €. 89.000,00 previsto per il precedente organismo rimasto in carica sino al 29 febbraio 2016.

L'Organismo nella sua attuale composizione si è insediato nel mese di giugno 2016 e tra i compiti previsti dall'art. 14 commi 4 e 6 del D. Lgs. n. 150/2009 e dall'art. 6 della L. R. n. 1/2011, particolare rilevanza assumono il monitoraggio del funzionamento del sistema di valutazione e dei controlli interni; l'elaborazione di una relazione annuale pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente, l'atto di validazione della Relazione sulla Performance dell'amministrazione, la verifica su aspetti di particolare criticità che possono richiedere provvedimenti urgenti, la misurazione della performance delle strutture regionali nel loro complesso e la valutazione annuale dei dirigenti. Detto sistema prevede che la valutazione dei dirigenti sia la risultante della misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi di performance e i comportamenti professionali.

All'OIV spetta, secondo detto sistema, il compito di monitorare gli esiti del processo di valutazione. Lo stesso utilizza, ai fini della valutazione, i risultati delle verifiche condotte dagli organi del controllo di gestione (report).

L'Organismo indipendente di valutazione ha assunto un ruolo ancor più pregnante con l'adozione del D. Lgs. del 25/05/2016 n. 97 che, all'art. 41 attribuisce allo stesso il potere di verificare, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e

che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione ed alla trasparenza.

A tal fine l'Organismo in collaborazione con il Segretario Generale ha dato avvio a delle modifiche al sistema di misurazione e valutazione della Performance adottato con deliberazione Giunta n. 217/2017 che saranno applicate al procedimento di valutazione della Performance 2017, semplificando i processi ed introducendo la verifica preventiva e successiva della coerenza degli obiettivi del Piano della Performance con il piano della trasparenza e di prevenzione della corruzione (PTPCT).

In ogni caso, già in fase di definizione del piano della performance 2016, avvenuta con atto di Giunta n. 2215/2016 è stata prevista l'attuazione del principio di gestione del rischio di corruzione assicurando l'integrazione con gli altri processi di integrazione e programmazione.

Lo stato di attuazione della Performance organizzativa è oggetto di rendicontazione attraverso una relazione, che in attuazione dell'art. 10 del D. Lgs. n. 150/2009, deve essere adottata entro il 30 giugno dell'esercizio successivo a quello oggetto di rendicontazione.

La relazione sulla performance organizzativa per l'anno 2014 è stata approvata con atto di Giunta regionale del 22/11/2016 n. 1713.

Alla relazione dovrà far seguito l'atto di validazione della Performance di competenza dell'OIV che, ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato D.lgs. n.150/2009, costituisce condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito. Entrambe debbono essere pubblicate nel sito web istituzionale, alla sezione "Amministrazione trasparente".

L'OIV ha, altresì, il compito di monitorare gli esiti del controllo di valutazione, di controllare le situazioni potenzialmente anomale e di intervenire e correggere le valutazioni non adeguatamente fondate su riscontri ed evidenze empiriche.

Il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema di valutazione e del sistema dei controlli interni è oggetto di relazione a cura dell'OIV, come previsto dall'art.14 comma 4 lettera a) della L. n. 150/2009 e dall'art. 6 della L.R. n. 1/2011. Detta relazione dovrà poi essere trasmessa all'organo d'indirizzo politico e pubblicata secondo quanto stabilito dall'ANAC, con delibera n. 23/2013, sul sito istituzionale, al fine di garantire la trasparenza dell'intero processo valutativo.

Nella precedente relazione di parifica si era rilevata la mancata pubblicazione sul sito istituzionale “Amministrazione trasparente”, sottosezione “Performance,” delle richiamate relazioni per gli esercizi 2013, 2014 e 2015. Il Presidente, a tale proposito precisa che in realtà la stessa è stata prodotta dall’organismo di valutazione incorporandola nella validazione della relazione sulla performance 2014. L’attuale OIV ha, invece, ritenuto di svolgere per l’anno 2014, ad integrazione, una relazione autonoma e così anche per gli esercizi successivi pubblicandole sul sito “Amministrazione trasparente.”

La Sezione prende atto dell’adozione del nuovo sistema di misurazione e valutazione di cui alla delibera n. 217 del 23/02/2017 che ha modificato la classificazione dei punteggi distribuiti in tre fasce retributive in base al punteggio conseguito.

Tali criteri di valutazione saranno applicati per la valutazione della Performance Organizzativa e individuale per il 2017.

Il calcolo del coefficiente individuale utile per effettuare la ripartizione della pertinente quota del fondo per il salario accessorio e per calcolare l’importo dell’indennità di risultato spettante a ciascun dirigente è determinato moltiplicando il punteggio conseguito all’esito del processo valutativo:

- per 90, se la valutazione si riferisce ad un dirigente di servizio;
- per 128, se la valutazione si riferisce a un dirigente di servizio e il punteggio attribuito è pari o superiore a 86;
- per 63, se la valutazione si riferisce ad un Dirigente di ufficio o di staff;
- per 90, se la valutazione si riferisce ad dirigente di servizio o di staff ed il punteggio attribuito sia pari o superiore a 86 (premio per l’eccellenza).

14. IL RENDICONTO DEL CONSIGLIO REGIONALE

La L. R. di contabilità n. 28 del 16/11/2001, all'art. 102, prevede che il Consiglio regionale dispone, per l'esercizio delle proprie funzioni, di un bilancio autonomo gestito in conformità delle norme stabilite dal regolamento interno di amministrazione e contabilità e che le somme stanziare nel bilancio regionale per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio regionale sono messe a disposizione del Consiglio medesimo, su richiesta del suo Presidente.

Dall'esame del capitolo di spesa n. 1050 del macro aggregato 104 (trasferimenti correnti) del disegno di legge n. 70 recante il rendiconto dell'esercizio 2016, pervenuto alla Sezione in data 23/05/2017, si rileva che le spese impegnate per il funzionamento del Consiglio regionale assommano a €. 40.500.000,00, parimenti agli impegni assunti nel precedente esercizio 2015, mentre i pagamenti effettuati, nell'esercizio 2016, ammontano a €. 48.600.000,00, in quanto comprensivi anche di residui passivi, al 1° gennaio 2016, dell'importo di €. 8.100.000,00.

L'articolo 67 del D. Lgs. n. 118/2011 prescrive che le Regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, devono assicurare l'autonomia contabile del Consiglio regionale, nel rispetto di quanto previsto dal D. L. n. 174/2012 e dai principi contabili stabiliti dal D. Lgs. n. 118/2011 in materia di organismi strumentali.

Parimenti, anche il Consiglio regionale deve adottare il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della Regione adeguandosi ai principi contabili generali ed applicati allegati al predetto D. Lgs. n. 118/2011.

La norma aggiunge che la Presidenza del Consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale. Le relative risultanze finali confluiscono nel rendiconto consolidato ed, al fine di consentire il predetto consolidato, l'assemblea consiliare approva il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Deve, inoltre, rammentarsi che, ai sensi dell'art. 1, comma 10, ultimo periodo del citato D. L. n. 174/2012, in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale, devono essere allegati i rendiconti dei gruppi consiliari.

Infatti, come chiarito dalla Consulta, con la sentenza n. 39/2014, il rendiconto dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale nella misura in

cui le somme da tali gruppi acquisite ed eventualmente restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale.

Il conto consuntivo del Consiglio regionale costituisce, quindi, un allegato necessario del rendiconto regionale.

Risulta, peraltro, già approvato, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del 6/06/2017 n. 104, il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi secondo il nuovo sistema di armonizzazione contabile, attività prodromica all'approvazione del rendiconto.

Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 108 del 22/06/2017, pervenuta a questa Sezione in data 26/06/2017 prot. n. 3036, è stato approvato, nei termini di legge, il rendiconto del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2016 dal quale emerge un avanzo di amministrazione di €. 29.232.345,11 e si conferma che confluirà nel rendiconto consolidato della Regione Puglia ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n.118/2011.

Con nota pervenuta alla Sezione in data 6 luglio 2017, prot. n. 3197, il Consiglio regionale ha trasmesso la deliberazione consiliare n. 113 del 3 luglio 2017 di approvazione del predetto rendiconto 2016.

Il disegno di legge n. 122/2017, recante il rendiconto generale 2016 e che ha assorbito i DDL n. 70/2017 e n. 90/2017, all'art. 12 approva, ai sensi degli art. 11 e 63 del D. Lgs. n. 118/2011, il rendiconto consolidato della Regione comprensivo dei risultati della gestione del Consiglio regionale.

15. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

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

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

Il presente giudizio di parificazione si inserisce tra l'approvazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge n. 70 sul rendiconto generale dell'esercizio 2016 approvato in data 19/05/2017 pervenuto alla Sezione in data 23/05/2017 prot. n. 2563 e modificato dai disegni di legge n. 90 del 7/06/2017 e n. 122 dell'11 luglio 2017, che li ha entrambi assorbiti, e l'approvazione della relativa legge da parte del Consiglio regionale. Integrazioni e rettifiche degli allegati al disegno di legge n. 70/2017 sono pervenute alla Sezione, in data 26/05/2017 prot. n. 2628, con nota del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali.

In data 21/06/2017 prot. n. 2971, è stato trasmesso alla Sezione il parere favorevole reso dall'Organo di revisione sul disegno di legge recante il rendiconto regionale dell'esercizio 2016.

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale completa il ciclo dei controlli sulla Regione inerenti l'esercizio 2016 secondo la disciplina contemplata dal decreto legge n. 174/2012 che prevede anche la relazione annuale della Sezione sulle leggi di spesa regionali ed il controllo sul bilancio di previsione.

La manovra di bilancio regionale 2016 è stata esaminata con la specifica pronuncia di questa Sezione n. 196/PRSP/2016 del 13/12/2016 ove sono stati evidenziati alcuni aspetti di peculiare rilevanza il cui approfondimento non poteva che essere riservato alla fase di rendicontazione dell'esercizio.

La verifica dell'effettività dell'attività di controllo richiede, infatti, che sia monitorato il grado di riscontro fornito alle osservazioni formulate dalla Corte nell'ambito dei controlli effettuati sull'intero ciclo di bilancio (cd. follow up).

L'avvio dell'esercizio 2016 è stato caratterizzato da una fase iniziale di ricorso all'esercizio provvisorio, autorizzato con L. R. n. 40 del 29/12/2015, svoltosi entro un arco temporale inferiore al periodo massimo di quattro mesi previsto ex lege e terminato con l'approvazione della legge di bilancio n. 2/2016 del 15/02/2016.

In sede di bilancio, si è accertato, tra l'altro, il rispetto della vigente normativa in materia di costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, rilevando che l'importo degli accantonamenti effettivi risulta superiore all'importo previsto in via obbligatoria.

La legge di stabilità regionale per l'esercizio 2016, promulgata in data 15/02/2016 con la L. R. n. 1/2016, prevede, per fare fronte ai maggiori oneri per l'acquisto dei farmaci innovativi, per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e per effetto di minori trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale l'assegnazione, nell'ambito del bilancio regionale autonomo 2016, alla missione 13, programma 1, titolo I, di una dotazione finanziaria, in termini di competenza e cassa, di euro 15 milioni.

Ulteriori assegnazioni finanziarie degne di nota riguardano 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; il finanziamento di infrastrutture stradali a servizio dell'accesso al Polo Ospedaliero del Sud - Est barese; interventi finalizzati a contrastare il fenomeno del caporalato e del lavoro nero in agricoltura e lo sviluppo, la gestione e l'implementazione delle infrastrutture e dei servizi digitali.

La nuova disciplina introdotta dal D. Lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile prescrive che le Regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione e che a tal fine adottano il documento di economia e finanza regionale (DEFR) avente la finalità di individuare i programmi da realizzare e i relativi contenuti all'interno delle singole missioni, le relative previsioni di spesa e le modalità di finanziamento; di orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta e di costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico, con

particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni.

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.

Il Documento illustra lo stato della finanza regionale, il pareggio di bilancio, le politiche di indebitamento e la programmazione comunitaria nonché gli obiettivi strategici perseguiti dall'Ente suddivisi in base ai diversi Dipartimenti regionali.

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 che prevede, tra l'altro, disposizioni in materia di Comunità montane soppresse e l'erogazione di ulteriori risorse per il mantenimento dei servizi di trasporto pubblici, sia regionali che locali.

La L. R. 12/12/2016 n. 39 reca l'ultima variazione al bilancio di previsione dell'esercizio 2016 anche al fine di fronteggiare i maggiori oneri gravanti per l'anno 2016, sul Servizio sanitario regionale per l'acquisto di farmaci innovativi, per il finanziamento dell'Accordo integrativo regionale per la medicina generale e per maggiori spese in conto capitale.

La Sezione, in sede di esame annuale delle leggi di spesa, ha, tuttavia, osservato che la variazione di bilancio in esame è intervenuta in data 12 dicembre, mentre, ai sensi dell'art. 51, comma 6, del D. Lgs n. 118/2011, nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce.

L'esame dell'andamento della finanza regionale, secondo il nuovo quadro ordinamentale delle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali delineato dalla L. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ha evidenziato il raggiungimento dell'obiettivo di pareggio del bilancio realizzandosi, peraltro, un fenomeno di c.d. "overshooting" finanziario per circa l'1,40%, ovvero il raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica oltre quanto richiesto dal legislatore.

Nell'esercizio 2016, la Regione ha rispettato gli equilibri di bilancio, i limiti quantitativi di indebitamento ed ha registrato una contrazione di circa 228 milioni

di euro rispetto all'esercizio precedente dello stock complessivo del debito nonostante l'accensione di due nuovi mutui.

L'Agenzia Moody's ha confermato, alla chiusura dell'esercizio 2016, il rating Baa2 collocando la Puglia nella parte alta della fascia di rating delle Regioni italiane.

Come già rilevato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015, la Regione Puglia, in applicazione del disposto dell'art. 45 del D. L. n. 66/2014, ha ristrutturato parte del prestito obbligazionario, con annesso strumento di finanza derivata, originariamente pari a 870 milioni di euro.

Nella relazione inerente il precedente giudizio di parifica, la Sezione aveva invitato l'Ente ad applicare per la somma residua, pari a 5 milioni di euro, derivante dalla ristrutturazione del prestito obbligazionario e vincolata per l'eventuale chiusura dell'opzione digitale "top side" del collegato contratto di interest rate swap, la medesima regola contabile del realizzo in caso di mark to market positivo precisata al punto 3.23 del principio contabile allegato n. 4/2 al citato D. Lgs. n. 118/2011, al fine di evitare l'aggiramento del vincolo imposto dall'articolo 119 della Costituzione che vieta il finanziamento di spesa corrente con entrate da indebitamento.

A tali osservazioni la Regione risulta essersi adeguata già in sede di manovra di assestamento del bilancio 2016.

All'esito della prima fase di riacquisto (buy-back), il prestito obbligazionario ammontava a 60 milioni di euro e risultava pari a circa il 6,90% dell'importo originario. Per effetto della seconda fase di ristrutturazione del predetto debito, intervenuta al termine dell'esercizio 2016, il bond risulta, attualmente, interamente riacquistato al prezzo di 59,33 milioni di euro con un risparmio di circa 670 mila euro ed il contratto derivato collegato è stato estinto.

Il riacquisto è stato finanziato per 33,5 milioni di euro con le risorse provenienti dal prezzo di chiusura positivo del contratto derivato collegato al prestito obbligazionario e per 25,83 milioni di euro attraverso l'accensione di un nuovo mutuo trentennale nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il fondo di cassa alla chiusura dell'esercizio 2016 assomma a €. 1.697.505.803,54 in crescita rispetto al dato del precedente esercizio pari a €. 1.322.780.386,60.

I residui attivi, al 31 dicembre 2016, ammontano a €. 6.449.187.276,56, mentre i residui passivi assommano a €. 5.631.739.834,31.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 pari a €. 2.023.585.421,31, all'esito della scomposizione in quote vincolate, accantonate e destinate presenta l'importo negativo di €. 410.343.353,88 non potendosi contemplare alcuna esclusione dalla parte disponibile, come correttamente riconosciuto anche dall'Ente all'esito dell'articolata fase istruttoria conclusasi con l'approvazione, in via autocorrettiva, del nuovo disegno di legge n. 122 dell'11 luglio 2017.

Si rammenta, infatti, che il risultato di amministrazione conseguito dalla Regione comprende, nel rispetto del dettato della legge di stabilità 2016, l'accantonamento di una quota a titolo di fondo anticipazioni di liquidità finalizzata a sterilizzare le risorse di cassa ottenute dall'Ente ai sensi del decreto legge n. 35/2013 e che tale situazione contabile appare derogatoria rispetto alla disciplina dettata dall'art. 42 del D. Lgs. n. 118/2011 per via del percorso di ripiano del disavanzo definito "agevolato" dalla Consulta con sentenza n. 89/2017 e le cui modalità di contabilizzazione imposte ex lege devono seguire le indicazioni specificate dalla Sezione.

Il totale delle entrate accertate alla chiusura dell'esercizio 2016, assomma a €. 12.730.565.774,83. Con sentenza n. 85/2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato, in materia di tributo speciale per il conferimento in discarica, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8, della L. R. 30/12/2011 n. 38, nella parte in cui prevede che «agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s) della Costituzione.

La Regione Puglia dovrà, pertanto, valutare l'impatto sul proprio bilancio pluriennale delle minori entrate conseguenti alla pronuncia di illegittimità costituzionale, se pure devono considerarsi i mutamenti di determinazione del tributo.

L'ammontare complessivo delle spese impegnate nell'esercizio 2016 assomma a €. 12.541.671.217,82 ed evidenzia una notevole contrazione degli impegni di spesa che, nell'esercizio 2015, ammontavano a €. 14.575.578.781,74.

La spesa corrente regionale è pari al 70% di tutta la spesa impegnata in aumento rispetto alla percentuale del 63% del 2015, mentre la spesa in conto capitale rappresenta l'11,94% della complessiva spesa regionale.

Appare apprezzabile, rispetto al precedente esercizio, la riduzione della spesa corrente (- 4%) e l'aumento della spesa di investimento (+28,46%), mentre risulta una contrazione dei pagamenti con un notevole aumento dei residui passivi.

A differenza del precedente esercizio, non si assiste ad uno squilibrio tra entrate e spese conseguendosi un risultato positivo della gestione di competenza pura di €. 188.894.557,01.

Ed un dato positivo di €. 103.047.412,28 si rileva anche per il risultato della gestione di competenza per così dire "armonizzato" ovvero rideterminato dalla Sezione includendo il saldo del fondo pluriennale vincolato che costituisce uno degli elementi caratterizzanti della riforma sull'armonizzazione contabile e del nuovo principio di competenza potenziata rappresentando un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (paragrafo 5.4. del principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2001).

Il bilancio del servizio sanitario regionale presentava, secondo gli esiti del tavolo di verifica dei livelli essenziali di assistenza al IV trimestre 2016, un disavanzo di 48,873 milioni di euro ma, per effetto del conferimento di risorse regionali dell'esercizio 2016 per 10 milioni di euro, del conferimento di risorse iscritte nel bilancio di previsione 2017 per 20 milioni di euro e di utili 2015 portati a nuovo dalla Gestione sanitaria accentrata per 20,345 milioni di euro, il risultato 2016 si chiude con un avanzo di €. 1,472 milioni di euro, assicurando l'equilibrio economico.

La Regione Puglia ha adempiuto, nell'anno 2016, all'obbligo di erogazione per cassa agli enti del Servizio sanitario regionale di almeno il 95% delle risorse incassate dallo Stato nel medesimo esercizio.

Tuttavia, anche nell'esercizio 2016, non sono stati rispettati i limiti di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale ed ospedaliera previsti dalla normativa recata dal D. L. n. 95/2012 in via di superamento in virtù della disciplina prevista dalla L. n. 232/2016.

La Sezione deve, comunque, prendere atto che, con deliberazione di Giunta regionale n. 984 del 6/06/2016, l'Ente ha approvato il piano delle azioni con la finalità di uniformare i comportamenti prescrittivi e di presa in carico dei pazienti durante tutto il percorso assistenziale e che tale piano è finalizzato al governo della spesa farmaceutica ospedaliera e territoriale.

E' stato anche previsto l'incremento delle attività di distribuzione diretta del primo ciclo terapeutico dopo le dimissioni da ricovero ospedaliero, visita specialistica o ambulatoriale; la presa in carico e distribuzione diretta dei farmaci per pazienti affetti da patologie gravi e/o di carattere cronico tali da richiedere follow-up ricorrenti; la razionalizzazione della logistica attraverso magazzini centralizzati e la limitazione delle scelte prescrittive in deroga da riservare esclusivamente a casi clinici eccezionali.

Come già rilevato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale del precedente esercizio, la Regione ha designato la società totalmente partecipata InnovaPuglia Spa “soggetto aggregatore della Regione Puglia (SarPulia)” nella sua qualità di centrale di committenza costituita, ai sensi del comma 455 dell'articolo 1 della legge 27/12/2006 n. 296 e centrale di acquisto territoriale, ai sensi dell'articolo 33 del D. Lgs. n. 163/2006.

Al fine di conseguire un risparmio della spesa sanitaria per l'acquisizione di beni e servizi, la Regione, nel solco della precedente deliberazione n. 2256/2015 che, aveva individuato per 14 categorie indicate dal tavolo nazionale degli aggregatori, l'azienda capofila avente il compito di supportare il soggetto aggregatore per l'indizione della relativa gara, con la deliberazione di Giunta n. 73 del 9/02/2016, ha previsto ulteriori disposizioni per le procedure aggregate in sanità, ed ha invitato le Aziende sanitarie ad evitare provvedimenti in contrasto con la normativa nazionale e con l'assetto organizzativo adottato con la su richiamata delibera di Giunta regionale.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1584 dell'11/10/2016, sono state poi impartite ulteriori disposizioni per semplificare i rapporti tra soggetto aggregatore della Regione ed enti del Servizio sanitario regionale con particolare riferimento alle fasi di ricognizione dei fabbisogni e definizione dei progetti di acquisto di forniture e servizi.

La relazione al disegno di legge riporta anche ulteriori attività gestite nel corso dell'esercizio 2016 dal soggetto aggregatore come l'istituzione avvenuta in data 28 novembre 2016 di un sistema dinamico di acquisizione per la fornitura di farmaci per gli Enti e Aziende del SSR di importo complessivo di 3.600 milioni di euro e durata di 48 mesi.

A conferma dell'attività autocorrettiva intrapresa dalla Regione, l'indice di tempestività dei pagamenti dei fornitori, per l'anno 2016, è pari a 28 giorni e si è ridotto del 50% rispetto all'anno 2015 ove si attestava in 57 giorni.

Ai fini del piano di riordino ospedaliero, la Regione ha adottato i provvedimenti di riduzione del numero dei posti letto ospedalieri accreditati ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri ed ha provveduto alla definizione della riorganizzazione della Rete dell'Emergenza Urgenza.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 2198 del 28/12/2016, la Regione ha assegnato alle aziende sanitarie locali ed alle aziende ospedaliero-universitarie per il triennio 2016-2018 specifici obiettivi di performance.

Sono poi proseguite anche le molteplici attività in materia di investimenti sanitari sia mediante l'aggiudicazione di lavori che in materia di adeguamento degli impianti antincendio delle strutture sanitarie.

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

Con la legge regionale n. 4 del 29/03/2016, è stato istituito il Consiglio sanitario regionale, definito quale organismo tecnico consultivo della Giunta e del Consiglio regionale ed al quale è, tra l'altro, richiesto di 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.

La L. R. 3/08/2016 n. 19 ha istituito una Commissione consiliare d'indagine sulle proroghe dei servizi esternalizzati nella sanità.

Il regolamento regionale n. 2 dell'11/02/2016 ha poi disciplinato l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria (ALPI), presso le aziende sanitarie ed enti del SSR prescrivendo che i dirigenti, nonché il personale universitario conferito all'assistenza che operano in regime di ALPI devono 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.

Come già rilevato dalla Sezione, nella relazione sulle leggi di spesa dell'esercizio 2016 approvata con deliberazione del 4/04/2017 n. 46/RQ/2017, ben 11 leggi regionali delle 24 leggi di spesa del 2016, recano il riconoscimento di debiti fuori bilancio pari al 31% della legislazione regionale.

I debiti riconosciuti assommano all'importo di €. 29.720.586,65, ascrivibile per €. 11.969.032,51 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per €. 17.751.554,14 all'acquisizione di beni e servizi, in assenza di preventivo impegno di spesa.

Occorre ribadire che, se pure in presenza di elementi di sostenibilità di tali debiti, il procedimento di riconoscimento del debito assume carattere eccezionale nell'ordinamento contabile vigente trattandosi di obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro assunte in violazione delle norme giuscontabili.

Secondo le indicazioni contenute nel principio contabile allegato n. 4/3 al D. Lgs. n. 118/2011 recentemente modificato dal D. M. Economia del 18/05/2017, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica.

La Regione Puglia, all'art. 12 del disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2016, recante le risultanze della consistenza delle attività finanziarie e patrimoniali alla chiusura dell'esercizio 2016, evidenzia il totale dell'attivo nell'importo di €. 8.458.576.609,07.

L'Organo di revisione contabile della Regione ha attestato che, nel corso del 2016, è stato adottato il piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del D. Lgs. n. 118/2011 in modo da evidenziare le modalità di raccordo dei dati finanziari ed economico-patrimoniali nonché consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. In materia di gestione del patrimonio immobiliare, si evidenzia, nel confronto tra gli esercizi 2015 e 2016 una variazione in aumento di €. 6.793.545,15 e che sono state intraprese svariate azioni operative quali specifici applicativi informatici (SI.DE.PA sistema informativo di inventariazione del patrimonio regionale e SE.PA.COM applicativo finalizzato alla corretta gestione economica delle entrate regionali per locazione/concessione attive); reingegnerizzazione dei procedimenti, con riduzione dei termini di conclusione e previsione di meccanismi interni di controllo, ai fini della

trasparenza e dell'efficienza dei servizi; smaltimento di una notevole massa cartacea priva di valore legale, presente negli archivi correnti e di deposito regionali; redazione del quadro di assetto dei tratturi di cui all'art. 6 della L. R. n. 4/2013; sperimentazione della filiera Bosco/legno/energia nell'ambito del compendio della foresta "Umbra" e piano della logistica, con la rilevazione planimetrica digitale di tutte le strutture regionali destinate a uffici, anche ai fini dell'esatta determinazione dei tributi connessi all'uso.

Le entrate conseguite nella gestione dei beni patrimoniali registrano un incremento complessivo di €. 913.130,10.

Il quadro ordinamentale in materia di partecipazioni pubbliche è stato, come noto, innovato con l'emanazione del D. Lgs. 19/08/2016 n. 175 come recentemente modificato dal D. Lgs. 16/06/2017 n. 100 che, all'art. 24 prevede che, entro la data del prossimo 30 settembre 2017, le amministrazioni pubbliche, al fine di operare una revisione straordinaria delle proprie partecipazioni devono effettuare con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute individuando quelle che devono essere alienate.

Per le amministrazioni, come la Regione Puglia che avevano già adottato, ai sensi del comma 612 della L. n. 190/2014, il piano operativo di razionalizzazione la revisione straordinaria disciplinata dall'art. 24 deve considerarsi alla stregua di un aggiornamento del predetto piano.

Tutte le società partecipate regionali chiudono in utile il bilancio 2016 ed in particolare la società Aeroporti di Puglia Spa di cui la Regione detiene il 99,41% del capitale presenta un risultato dell'esercizio 2016 di €. 1.856.043,00, in netta crescita rispetto all'esercizio 2015 ove l'utile assommava a €. 1.301.115,00.

Per la società Terme di Santa Cesarea Spa permangono le criticità rilevate da questa Sezione per l'esercizio 2015 poichè svolge attività di carattere prettamente commerciale, ma deve porsi in luce che, con deliberazione di Giunta regionale n. 42/2017, la Regione ha sospeso le procedure volte alla separazione della proprietà dalla gestione e che il risultato, alla chiusura del bilancio 2016, è lievemente positivo per €. 15.382,00.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 2193 del 28/12/2016, l'Ente, al fine di pervenire nei termini di legge alla redazione del bilancio consolidato imposto dalle nuove norme di armonizzazione contabile, ha provveduto a definire il gruppo

amministrazione pubblica impartendo apposite direttive a tutti gli organismi inclusi nel perimetro di consolidamento.

La relazione al disegno di legge al rendiconto 2016 illustra, in applicazione della normativa dettata dall'art. 11, comma 6, lett. j) del D. Lgs. n. 118/2011, l'elenco delle posizioni creditorie/debitorie nei confronti della Regione Puglia.

La Regione Puglia ha prestato garanzia fideiussoria a favore della società Acquedotto Pugliese Spa a fronte di un finanziamento erogato dalla BEI (Banca Europea per gli Investimenti).

Durante l'esercizio 2016, la società AQP Spa ha regolarmente provveduto alla restituzione della quota annuale e pertanto la garanzia prestata dalla Regione non risulta attivata.

Dall'esame della nota integrativa al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Puglia si trae conferma 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 ambidestro MAIA che dimensiona in modo nuovo e peculiare il ruolo degli uffici regionali, degli organismi strumentali e delle società in house.

La relazione del Presidente della Regione Puglia sul sistema dei controlli interni, pervenuta alla Sezione in data 9/06/2017 ha ulteriormente ribadito che l'Ente è dotato di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati che ha emesso 6 reports periodici.

La Regione appare, allo stato, dotata di un'apposita struttura, incardinata nella Segreteria Generale della Presidenza e che svolge attività di supervisione, programmazione e controllo delle società partecipate e/o controllate nonché delle Agenzie Regionali; monitoraggio dell'operato (in relazione alle finalità perseguite) delle società partecipate, delle società controllate e delle agenzie regionali; espletamento delle funzioni di auditing dei processi di bilancio e rendicontazione anche in coordinamento con gli organi di controlli degli enti medesimi ed in relazione a quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231; controllo sui bilanci delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliero-universitarie, degli IRCCS e delle agenzie sanitarie regionali in raccordo con le strutture competenti dell'Ente Regione, delle Aziende e degli Enti del Sistema sanitario regionale e con le Amministrazioni centrali dello Stato.

Dall'esame della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni emerge anche che le verifiche di regolarità contabile sono effettuate dal Servizio Bilancio e Ragioneria e che, con il Documento di Economia e Finanza 2017-2019, approvato dalla Giunta con deliberazione n. 1974 del 5/12/2016, si è dato avvio al processo di integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione. Tutta l'articolazione della ripartizione ed assegnazione delle risorse per centri di responsabilità amministrativa e per missione e programma, trova origine diretta dagli stessi obiettivi strategici triennali definiti per il Piano della performance che, a loro volta, trovano riconoscimento dalle "priorità politiche" del Programma di Governo.

L'attività della struttura del controllo di gestione è, invece, improntata al supporto alle diverse strutture regionali sia nella fase di definizione e traduzione degli obiettivi strategici e declinazione degli obiettivi operativi, che nelle fasi di selezione degli indicatori per la misurazione dei risultati di performance nonché in quella di rendicontazione finale dei risultati strategici.

Le risultanze del processo di analisi, monitoraggio e verifica confluiscono, poi, in un report di analisi gestionale che è inviato all'Organismo Indipendente di valutazione che lo utilizza ai fini della valutazione della dirigenza in relazione al raggiungimento degli obiettivi operativi assegnati.

Il Presidente della Regione ha chiarito che è in fase di completamento l'analisi e la verifica dei risultati di gestione conseguiti dalle diverse strutture regionali per l'esercizio 2016 e che, una volta approvato il rendiconto finanziario per l'esercizio 2016, la Giunta adotterà la relazione sulla Performance predisposta dalla Struttura del controllo di gestione che sarà successivamente trasmessa all'OIV per la validazione (art 14, comma 6, del D. Lgs. n. 150/2009).

Il Presidente della Regione, nella già richiamata relazione sul sistema dei controlli interni, ha, inoltre, osservato che l'amministrazione regionale in ragione della criticità rilevata dalla Sezione nella relazione di parifica per il 2015 circa il ritardo nell'approvazione del piano della performance, soprattutto in assenza di un piano strategico triennale, ha ritenuto di rafforzare il procedimento di costruzione del ciclo della Performance e che, nell'esercizio 2016, il piano mutua gli obiettivi individuati nel DEFR con il quale va ad integrarsi nelle linee di pianificazione regionale,

attraverso l'implementazione di un atto strategico fondamentale, il "piano triennale degli obiettivi strategici".

Il Presidente ha poi fornito rassicurazioni che l'avvio, se pur in ritardo, di una più corretta implementazione del ciclo della performance ha rappresentato un'esperienza positiva che sta consentendo a breve all'amministrazione regionale di adottare in tempi molto più ragionevoli il piano della Performance per l'esercizio 2017.

E' stato, inoltre, adottato, con deliberazione di Giunta regionale n. 217 del 23/02/2017, un nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale che ha modificato la classificazione dei punteggi distribuiti in tre fasce retributive.

La consistenza del personale dipendente, alla chiusura dell'esercizio 2016, risulta pari a 2.734 unità.

La Sezione evidenzia che la Regione Puglia ha osservato la disciplina vincolistica dettata dall'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 poiché la spesa del personale impegnata nell'esercizio 2016 pari a €. 145.832.513,89, risulta inferiore al valore medio registrato nel triennio 2011/2013 che ammonta all'importo di €. 156.533.181,00.

Il costo complessivo del lavoro registra il dato di €. 140.988.064,00, in netta contrazione rispetto al dato dell'esercizio 2015 pari a €. 150.201.472,00.

Con determinazione dirigenziale del 27/06/2015 n. 348, è stata disposta la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di costituzione dei fondi per il salario accessorio riferiti agli anni dal 2008 al 2013, motivata dall'attivazione di una procedura di verifica circa la corretta consistenza degli stessi e rilevata la mancata costituzione dei fondi per gli anni 2014 e 2015 l'Ente ha provveduto al riesame e costituzione dei fondi dal 2008 al 2016.

Con deliberazione n. 907 del 7/06/2017, trasmessa alla Sezione in data 16/06/2017 prot. n. 2915, la Giunta regionale ha preso atto delle risultanze della ricognizione amministrativo-contabile relativa agli scostamenti tra la spesa sostenuta per il trattamento economico accessorio del personale ed i fondi delle risorse per la contrattazione integrativa decentrata ed ha demandato alle competenti strutture della Giunta e del Consiglio la predisposizione e/o l'aggiornamento di specifiche

proposte di piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa conformi alla normativa vigente entro il termine di trenta giorni.

All'esito dei processi di mobilità del personale provinciale imposti dal comma 424 dell'art. 1 della L. n. 190/2014, questa Sezione rileva che la Regione ha provveduto alla ricollocazione nell'organico regionale, a partire dal 1° agosto 2016, del predetto personale per complessive n. 225 unità e che, come chiarito dalla circolare del Dipartimento della Funzione pubblica del 13/12/2016, allo stato attuale, le ordinarie facoltà di assunzione, nel limite delle risorse disponibili, risultano ripristinate anche per gli enti locali della Regione Puglia.

In tema di trasmissione a questa Sezione degli incarichi di consulenza ai sensi dell'art. 1, comma 173, della L. n. 266/2005, deve rilevarsi l'attività di autocorrezione intrapresa dalla Regione per effetto della quale è stato disposto, al fine di evitare un eccessivo divario temporale tra la registrazione contabile degli atti e l'invio alla Sezione degli atti di spesa, che la Sezione Bilancio e Ragioneria procede all'apposizione del visto di regolarità contabile soltanto se il provvedimento dà atto della prescritta trasmissione a questa Sezione.

Nell'esaminare la documentazione pervenuta sono stati ritenuti effettivamente riconducibili alla categoria degli incarichi di studio, ricerca e consulenza 5 incarichi di importo superiore a €. 5.000,00, per un corrispettivo complessivo di €. 133.555,12. Soltanto al termine della fase istruttoria è apparsa poi superata la criticità rilevata per l'esercizio 2015 relativamente alla distinzione, nella sezione web dedicata all'amministrazione trasparente, tra la voce "consulenze" e la voce "incarichi di collaborazione".

I contratti di collaborazioni coordinate e continuative hanno subito, nel 2016, una netta riduzione dei pagamenti poiché sono stati assunti impegni di spesa per l'importo complessivo di €. 135.998,88 e pagamenti di €. 821.428,00, mentre, nell'esercizio 2015, l'importo complessivo impegnato, per le collaborazioni coordinate e continuative, assommava a €. 94.000,00 ed i pagamenti erano pari a €. 1.157.745,00.

Nel corso dell'esercizio 2016, si è completata la fase di definizione del nuovo modello organizzativo finalizzato all'adozione di una struttura organizzativa regionale di supporto ai funzionari ed ai Dipartimenti per l'avvio delle attività legate alle diverse mansioni ed all'attuazione dei programmi di governo regionale.

L'attuazione del processo di riordino del sistema regionale e territoriale ha comportato l'emanazione di quattro leggi regionali nonché l'approvazione di varie deliberazioni regionali finalizzate ad una nuova governance territoriale ed alla ricollocazione delle funzioni e del personale allo scopo di pervenire ad una più efficiente ripartizione dei compiti tra Comuni, Province e Regione.

La Sezione prende atto che l'Ente ha provveduto all'aggiornamento del piano triennale della prevenzione e corruzione che appare proiettato a rendere coerenti i diversi strumenti di programmazione regionale. Tale piano è stato anche integrato con le misure in materia di trasparenza.

L'aggiornamento al Piano di prevenzione della corruzione per il 2016, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 51 del 26 gennaio 2016, prevede in coerenza con il nuovo assetto dell'organizzazione regionale la centralità dell'istituto della "partecipazione" quale strumento per realizzare forme di coinvolgimento degli attori esterni ed allo stesso tempo per "istituzionalizzare l'emersione di interessi privati all'interno di procedimenti pubblici".

Il nuovo modello regionale ha poi come presupposto la misura della rotazione del personale per contemperare le esigenze di prevenzione poste dalla L. n. 190/2012 con quelle altrettanto rilevanti connesse al buon andamento dell'azione amministrativa. Infine, deve rilevarsi che, con deliberazione consiliare n. 113 del 3/07/2017, è pervenuta a questa Sezione in data 6/07/2017 prot. n. 3197, è stato approvato il rendiconto del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2016 che confluirà nel rendiconto consolidato della Regione Puglia ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 118/2011 e dal quale emerge un avanzo di amministrazione di €. 29.232.345,11.

16. APPENDICE: I PRINCIPALI CAPITOLI ANALIZZATI

Tabella 16.1 - Elenco dei principali capitoli analizzati per il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2016

N. CAPITOLO	DESCRIZIONE	STANZIAMENTO DEFINITIVO	(A) ACCERTAMENTI / (I) IMPEGNI	(R) RISCOSSIONI/ (P) PAGAMENTI
		ESERCIZIO 2016	COMPETENZA 2016	COMPETENZA 2016
3179	SPESE PER INCARICHI LIBEROPROFESSIONALI PER STUDI, RICERCA, CONSULENZA	80.000,00	I 17.510,00	P 0,00
112106	RIMBORSO QUOTA INTERESSI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DELL'ARTICOLO 13 DEL D.L. 102/2013 (L. R. N. 30/2013	4.375.469,61	I 4.375.469,61	P 4.375.469,61
114219	RATE DI AMMORTAMENTO MUTUO QUINDICENNALE IN FAVORE DI BANCA OPI CON ONERI A CARICO DELLO STATO L. 178/2002 - QUOTA CAPITALE	2.366.290,60	I 2.366.290,60	P 2.366.290,60
114299	RATE DI AMMORTAMENTO IN FAVORE DELLA BANCA OPI S.P.A. CON ONERI A CARICO DELLO STATO (L.178/02) - QUOTA INTERESSI	295.909,40	I 295.909,40	P 295.909,40
511041	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO MUTUO QUINDICENNALE PER LA PROSECUZIONE DEGLI INTERVENTI CONSEGUENTI AL TERREMOTO 1980/81 PER ESIGENZE ABITATIVE. ART. 3 L.32/92 E L. 388/2000. QUOTA CAPITALE	955.148,04	I 955.148,04	P 955.148,04
511044	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO MUTUO QUINDICENNALE PER LA PROSECUZIONE DEGLI INTERVENTI CONSEGUENTI AL TERREMOTO 1980/81 PER ESIGENZE ABITATIVE. ART. 3 L.32/92 E L. 388/2000. QUOTA INTERESSI	119.578,25	I 77.765,76	P 77.765,76
592043	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO DEL MUTUO QUINDICENNALE DESTINATO A INVESTIMENTI NEL SETTORE TPRL. - QUOTA INTERESSI - L. 194/98	513.240,63	I 513.240,63	P 513.240,63
592044	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO DEL MUTUO QUINDICENNALE DESTINATO A INVESTIMENTI NEL SETTORE TPRL. - QUOTA CAPITALE - L. 194/98	5.944.660,41	I 5.944.660,41	P 5.944.660,41
592045	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D - D.M. N. 3730 DEL 25/02/04. QUOTA CAPITALE	2.366.994,28	I 2.366.994,28	P 2.366.994,28
592046	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D -D.M. N. 3730 DEL 25/02/04.QUOTA INTERESSI	279.405,72	I 279.405,72	P 279.405,72

592047	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D - D.M. N. 3731 DEL 25/02/04. QUOTA CAPITALE	1.775.245,71	I	1.775.245,71	P	1.775.245,71
592048	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D - D.M. N. 3731 DEL 25/02/04. QUOTA INTERESSI	209.554,29	I	209.554,29	P	209.554,29
592060	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO MUTUO A CARICO DELLO STATO PER INTERVENTI MOBILITA' CICLISTICA L.366/98 E L. 166/2002. QUOTA CAPITALE	57.070,35	I	57.070,35	P	57.070,35
592061	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO MUTUO A CARICO DELLO STATO PER INTERVENTI MOBILITA' CICLISTICA L.366/98 E L. 166/2002. QUOTA INTERESSI	14.166,10	I	9.383,65	P	9.383,65
594008	INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N.677/96) - QUOTA 10% CARICO REGIONE - QUOTA CAPITALE	12.378,68	I	12.378,68	P	12.378,68
594009	MUTUO CASSA DD.PP. DI # 3.600.000.000. INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N.677/96) - QUOTA 10% CARICO REGIONE - QUOTA INTERESSI	2.378,86	I	2.378,86	P	2.378,86
594010	ANNUALITA' DI CONTRIBUTI PER OO.PP. - EE.LL CON LA CASSA DD.PP. (LL.RR.37/78 E 27/85) - QUOTA CAPITALE	2.234.555,11	I	2.232.313,17	P	2.232.313,17
594011	ANNUALITA' DI CONTRIBUTI PER OO.PP. - EE.LL CON LA CASSA DD.PP. (LL.RR.37/78 E 27/85) - QUOTA INTERESSI	201.119,69	I	200.917,86	P	200.917,86
594013	MUTUO CASSA DD.PP. DI # 3.600.000.000. INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N.677/96) - QUOTA 90% CARICO STATO - QUOTA CAPITALE	111.408,07	I	111.408,07	P	111.408,07
594014	MUTUO CASSA DD.PP. DI # 3.600.000.000. INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N. 677/96) - QUOTA 90% CARICO STATO - QUOTA INTERESSI	28.312,98	I	21.409,79	P	21.409,79
1110073	FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' D.L. 179/2015 ART. 1 COMMA 7	490.867.978,81	I	-	P	-
1110074	FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' D.L. 179/2015 ART. 1 COMMA 7. UTILIZZO ESERCIZIO PRECEDENTE	15.469.134,20	I	-	P	-
1121040	ANNUALITA' PER CONSOLIDAMENTO ESPOSIZIONE DEBITORIA GENERALE CON ISTITUTI DI CREDITO RIVENIENTE DA MUTUI - AGRARIO ED EDILIZIO, AL NETTO DELLE GIACENZA EX ART.4 BIS D.L. 12/9/93 - E SUCCESSIVE INTEGRAZIONI, CAPITALE RESIDUO MUTUI DIRETTI ED NDIRETTI	99.070.537,51	I	99.070.537,51	P	99.070.537,51
1121041	ANNUALITA' PER CONSOLIDAMENTO ESPOSIZIONE DEBITORIA GENERALE CON ISTITUTI DI CREDITO RIVENIENTE DA MUTUI - AGRARIO ED EDILIZIO, AL NETTO DELLE GIACENZA EX ART.4 BIS D.L. 12/9/93 - E SUCCESSIVE INTEGRAZIONI, CAPITALE RESIDUO MUTUI DIRETTI ED NDIRETTI DA RICONTRATTARE NONCHE' MORATORIE CON ISTITUTI BANCARI PER MUTUI INDIRETTI ANNO 1991 E 1992.QUOTA INTERESSI	1.024.000,00	I	998.191,20	P	998.191,20

1121050	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE PER RICAPITALIZZAZIONE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE REGIONALI A COPERTURA DISAVANZI 2000 E RETRO - QUOTA CAPITALE - ACCANTONAMENTO DEL FONDO DI AMMORTAMENTO DEL PRESTITO DI CUI ALL'ART. 41 L. 448/01	2.068.965,52	I	2.068.965,52	P	2.068.965,52
1121051	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE DI EURO 600.000.000,00 PER RICAPITALIZZAZIONE AZIENDE SANITARIE ED OSPEDALIERE REGIONALI A COPERTURA DISAVANZI 2000 E RETRO. PAGAMENTO INTERESSI SU TITOLI CON AMMORTAMENTO 'BULLET' IN FAVORE DEGLI INVESTITORI TRAMITE L'AGENTE PAGATORE DEUTSCHE BANK AG. LONDRA	158.068,97	I	158.068,97	P	158.068,97
1121052	CONTRATTO DI INTEREST RATE SWAP STIPULATO CON MERRILL LYNCH RELATIVO AL SOTTOSTANTE PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI EURO 600 MILIONI. FLUSSI DIFFERENZIALI NETTI DI INTERESSI IN USCITA SU SWAP DI TASSO	622.690,23	I	622.690,23	P	622.690,23
1121060	RIMBORSO QUOTA CAPITALE ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 13 DEL D.L. 102/2013 (L.R. N. 30/2013)	3.219.101,07	I	3.219.101,07	P	3.219.101,07
1121061	RIMBORSO QUOTA INTERESSI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DELL'ARTICOLO 13 DEL D.L. 102/2013 (L. R. N. 30/2013)	4.375.469,61	I	4.375.469,61	P	4.375.469,61
1122020	ANNUALITA' MUTUO A COPERTURA PIANO DI RISANAMENTO APPROVATO CON LEGGE REG.LE 23/6/92 N 12 (D.L. 18/1/93 N 8 ART.20,LEGGE 68/93) - QUOTA CAPITALE	18.198.311,20	I	18.198.311,20	P	18.198.311,20
1122021	ANNUALITA' MUTUO A COPERTURA PIANO DI RISANAMENTO APPROVATO CON LEGGE REG.LE 23/6/92 N 12 (D.L. 18/1/93 N 8 ART.20,LEGGE 68/93) - QUOTA INTERESSI	14.140.456,15	I	14.140.456,15	P	14.140.456,15
1122025	RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI € 200.000.000,00 PER RIPIANO DISAVANZI SANITARI ESERCIZI 2000 E PRECEDENTI, IVI COMPRESI QUELLI RELATIVI ALLA GESTIONE LIQUIDATORIA 1994 E RETRO PER LA QUOTA DI DISAVANZO CON GARANTITA DALLO STATO	3.365.365,31	I	3.365.365,31	P	3.365.365,31
1122026	SPESE PER ONERI DI PREAMMORTAMENTO E RIMBORSO QUOTA INTERESSI, MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI EURO 200.000.000,00 PER RIPIANO DISAVANZI SANITARI ESER.2000 E PRECEDENTI,COMPRESI QUELLI RELATIVI ALLA GESTIONE LIQUIDATORIA 1994 E RETRO PER QUOTA DI DISAVANZO	6.720.478,70	I	6.720.478,70	P	6.720.478,70
1122030	RIMBORSO SEMESTRALE QUOTA CAPITALE PRESTITO VENTICINQUENNALE DI € 150.000.000,00 DALLA B.E.I. (BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI), DESTINATO ALLA COPERTURA DELLA QUOTA DI COFINANZIAMENTO REGIONALE DEL POR PUGLIA 2000-2006 - QUOTA CAPITALE	4.692.000,00	I	4.692.000,00	P	4.692.000,00
1122031	RIMBORSO SEMESTRALE QUOTA INTERESSI PRESTITO VENTICINQUENNALE DI € 150.000.000,00 DALLA B.E.I. (BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI), DESTINATO ALLA COPERTURA DELLA QUOTA DI COFINANZIAMENTO REGIONALE DEL POR PUGLIA 2000-2006 - QUOTA INTERESSI	1.746.238,73	I	1.746.238,73	P	1.746.238,73
1122060	RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI EURO 100.000.000,00 PER ACQUISTO IMMOBILE DA DESTINARE A SEDE DELLA REGIONE PUGLIA E PER COSTRUZIONE SEDE CONSIGLIO REGIONALE (L.R. 1/2004)	5.171.833,56	I	5.171.833,56	P	5.171.833,56

1122061	RIMBORSO QUOTA INTERESSI MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI EURO 100.000.000,00 PER ACQUISTO IMMOBILE DA DESTINARE A SEDE DELLA REGIONE PUGLIA EPER COSTRUZIONE SEDE CONSIGLIO REGIONALE, COMPRESI EVENTUALI ONERI DI PREAMMORTAMENTO. (L.R. 1/2004)	2.268.143,20	I	2.268.143,20	P	2.268.143,20
1122062	RIMBORSO QUOTE DI CAPITALE MUTUO VENTENNALE CASSA DEPOSITI E PRESTITI DI EURO 50.000.000,00 DA DESTINARE AL COMPLETAMENTO DELLA COSTRUZIONE DELLA SEDE DEL CONSIGLIO REGIONALE	2.500.000,00	I	2.500.000,00	P	2.500.000,00
1122063	RIMBORSO QUOTE INTERESSI MUTUO VENTENNALE CASSA DEPOSITI E PRESTITI DI EURO 50.000.000,00 DA DESTINARE AL COMPLETAMENTO DELLA COSTRUZIONE DELLA SEDE DEL CONSIGLIO REGIONALE	1.297.887,50	I	1.297.887,50	P	1.297.887,50
1122070	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE DI EURO 270.000.000,00 PER RIFINANZIAMENTO E RISTRUTTURAZIONE DEBITI REGIONALI VERSO ISTITUTI BANCARI. RICORSO DELLA REGIONE AL MERCATO DEI CAPITALI PER L'ESTINZIONE ANTICIPATA DEL MUTUO PASSIVO CREDIOP PER SP	980.036,30	I	980.036,30	P	980.036,30
1122071	PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI DURATA VENTENNALE DI EURO 270.000.000,00 PER RIFINANZIAMENTO E RISTRUTTURAZIONE DEBITI REGIONALI VERSO ISTITUTI BANCARI. RICORSO DELLA REGIONE AL MERCATO DEI CAPITALI PER L'ESTINZIONE ANTICIPATA DEL MUTUO PASSIVO CREDIOP (L.R. N. 19/03 - ART. 3). PAGAMENTO INTERESSI SU TITOLI CON AMMORTAMENTO 'BULLET' IN FAVORE DEGLI INVESTITORI TRAMITE L'AGENTE PAGATORE DEUTSCHE BANK AG. LONDRA	71.131,03	I	71.131,03	P	71.131,03
1122072	RIMBORSO QUOTA CAPITALE ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 3 DEL D. L. 35/2013 E DECRETO DIRETTORIALE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO DEL 16 APRILE 2013 (DPGR N. 2/2013)	3.916.348,19	I	3.916.348,19	P	3.916.348,19
1122073	RIMBORSO QUOTA INTERESSI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 3 DEL D. L. 35/2013 E DECRETO DIRETTORIALE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO DEL 16 APRILE 2013 (DPGR N.2/2013)	5.733.300,53	I	5.733.300,53	P	5.733.300,53
1122074	CONTRATTO DI INTEREST RATE SWAP STIPULATO CON MERRILL LYNCH RELATIVO AL SOTTOSTANTE PRESTITO OBBLIGAZIONARIO DI € 270 MILIONI. FLUSSI DIFFERENZIALI NETTI DI INTERESSI IN USCITA SU SWAP DI TASSO	298.702,27	I	298.702,27	P	298.702,27
1122076	RIMBORSO QUOTA CAPITALE ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 3, COMMA 3, DEL D.L. 35/2013 - RIPARTO 2014 (L.R. N. 20/2014)	8.675.001,49	I	8.675.001,49	P	8.675.001,49
1122077	RIMBORSO QUOTA INTERESSI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 3, COMMA 3, DEL D.L. 35/2013 - RIPARTO 2014 (L.R. N. 20/2014)	4.464.710,51	I	4.464.710,51	P	4.464.710,51
5129233	MUTUO MEF PER RIACQUISTO TITOLI OBBLIGAZIONARI AI SENSI DELL'ART.45 DEL DECRETO LEGGE 66/2014	30.000.000,00	A	25.829.186,67	R	25.829.186,67
5129270	MUTUO CON LA BEI DESTINATO AGLI INVESTIMENTI RELATIVI AL COFINANZIAMENTO REGIONALE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 (ART. 11 L.R. 1/2016 -BILANCIO DI PREVISIONE 2016)	154.817.638,00	A	10.000.000,00	R	10.000.000,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti con nota n. 2628 del 26 maggio 2017
(Valori al centesimo di euro)