



CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo per la Puglia



composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Rossana Rummo	
Primo Referendario	Michela Muti	Relatore
Referendario	Giovanni Natali	

a seguito dell'adunanza pubblica del 12 dicembre 2018 ha assunto la seguente deliberazione;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r. d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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

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

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

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

Vista la Deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei Conti n. 9/SEZAUT/2018/INPR depositata in data 18/05/2018, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 131 dell'8 giugno 2018 recante le linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle Regioni sui bilanci di previsione per il 2018-2020;

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

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

Visto il Decreto Legislativo 6 settembre 2011 n. 149;

Letta la relazione - questionario al bilancio di previsione 2018-2020 compilata dall'Organo di revisione della Regione Puglia, pervenuta alla Sezione Regionale di Controllo per la Puglia in data 13 settembre 2018 prot. n. 3034 e le risposte istruttorie trasmesse dalla Sezione Personale e Organizzazione, dalla Sezione Bilancio e Ragioneria e dal Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti rispettivamente in data 30 ottobre 2018, prot. n. 4410, in data 12 novembre 2018, prot. n. 4504 e in data 13 novembre 2018, prot. n. 4528;

Viste le memorie della Regione Puglia pervenute alla Sezione in data 7 dicembre 2018 prot. n. 4755;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 120 del 3 dicembre 2018 con cui è stata fissata per il giorno 12 dicembre 2018 l'adunanza pubblica della Sezione per l'emissione della Pronuncia prevista dall'art. 1, comma 3, della legge 7/12/2012 n. 213 e dall'art. 1, comma 166 e ss. della legge 23/12/2005 n. 266;

Udito il magistrato relatore, Primo Referendario Michela Muti;

Uditi l'Assessore al bilancio, dott. Raffaele Piemontese, il Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione della Regione Puglia, dott. Angelosante Albanese, il Capo di Gabinetto, dott. Claudio Stefanazzi e il Direttore del Dipartimento della Salute del benessere sociale e dello sport per tutti dott. Giancarlo Ruscitti.

FATTO

Con nota n. 2303 del 9 agosto 2018, trasmessa all'Organo di revisione contabile della Regione Puglia, si richiedeva la compilazione del questionario al bilancio di previsione 2018-2020 allegato alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 9/SEZAUT/2018/INPR, depositata in data 18/05/2018, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale n. 131 dell'8 giugno 2018.

In data 13 settembre 2018, prot. n. 3034, l'Organo di revisione della Regione Puglia trasmetteva alla Sezione il questionario al bilancio di previsione 2018-2020. Con note del 23 ottobre 2018, prot. n. 4237, n. 4239 e n. 4241, si avviava la fase istruttoria con il Dipartimento delle risorse finanziarie, con il Dipartimento della promozione della Salute e con la Sezione Personale e organizzazione della Regione Puglia.



L'Ente forniva riscontro alle note istruttorie in data 30 ottobre 2018, prot. n. 4410, in data 12 novembre 2018, prot. n. 4504 e in data 13 novembre, prot. n. 4528, come meglio dettagliato nei successivi paragrafi

All'esito della fase istruttoria e dell'esame della relazione-questionario al bilancio di previsione 2018, si ritengono meritevoli di approfondimento da parte della Sezione i seguenti aspetti:

- approvazione del Documento di Economia e Finanza regionale (DEFER);
- approvazione, con L. R. del 29 dicembre 2017, n. 67, della legge di stabilità regionale per l'esercizio 2018;
- approvazione, con L. R. del 29 dicembre 2017, n. 68, del bilancio di previsione per l'esercizio 2018 e del bilancio pluriennale 2018-2020;
- manovra di assestamento e variazioni al bilancio approvate con L. R. del 10 agosto 2018, n. 44;
- osservanza degli equilibri di bilancio;
- fondo crediti di dubbia esigibilità e altri fondi accantonati;
- sostenibilità dell'indebitamento;
- rispetto dei saldi di finanza pubblica;
- spesa sanitaria;
- organismi partecipati;
- spesa per il trattamento accessorio del personale.



Considerazioni in

DIRITTO

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

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

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

Con deliberazione n. 9/SEZAUT/2018/INPR depositata in data 18/05/2018, la Sezione delle Autonomie ha approvato la relazione-questionario relativa ai bilanci di previsione regionali per l'esercizio 2018 e ha individuato i destinatari delle linee guida nei Collegi dei revisori dei conti istituiti anche presso le Regioni per effetto dell'art. 14, comma 1, lett. e) del D. L. 13/08/2011 n. 138 convertito nella L. 14/09/2011 n. 148.

Con le predette linee guida, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che le verifiche sui bilanci di previsione, che costituiscono uno degli aspetti caratterizzanti i controlli riguardanti lo stato di attuazione dei programmi e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, risultano fondamentali per assicurare che il processo di programmazione finanziaria si svolga nel rispetto dei principi contabili generali e delle compatibilità economico-patrimoniali dell'ente, *“nella considerazione che l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei singoli documenti di programmazione condizionano il grado di affidabilità dell'intero sistema di bilancio. In questa logica, particolare attenzione andrà rivolta alla gestione delle società partecipate e degli enti del Sistema sanitario regionale, che per i loro riflessi sul bilancio dell'ente pubblico influiscono sulla corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, con effetti, a cascata, sui conti pubblici nazionali.*

Aspetti di particolare novità emergono, altresì, dalle recenti sentenze della Corte costituzionale n. 247 e n. 274 del 2017, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali, con le quali la Corte ha rimarcato il pericolo concreto «che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione». Ulteriore monito del Giudice costituzionale è stato rivolto alla scarsa accessibilità di informazioni da parte delle collettività amministrative, in ordine alla quale la determinazione delle risorse disponibili e degli obiettivi in concreto programmati non può andare disgiunta da una rappresentazione omogenea, puntuale, completa e trasparente della complessa interdipendenza



esistente tra fattori economici, politiche di bilancio e responsabilità politica delle strategie finanziarie adottate ai vari livelli di governo.

Massima attenzione dovrà essere rivolta anche agli istituti centrali della riforma, tra cui la corretta costruzione del "fondo pluriennale vincolato" e l'adeguatezza degli accantonamenti per le diverse tipologie di rischio (contenzioso, passività potenziali, perdite società partecipate, etc.). Particolare considerazione merita il "fondo crediti di dubbia esigibilità", in relazione all'elevato rischio di riscossione dei crediti fondati su accertamenti risalenti".

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 a un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione e allegato al D. Lgs. n. 118/2011.

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

Le finalità del DEFR consistono nel decidere i programmi da realizzare e i relativi contenuti all'interno delle singole missioni, le relative previsioni di spesa e le relative modalità di finanziamento; nell'orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta; nel costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni e 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 specifica, inoltre, che l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova della affidabilità e credibilità dell'Ente.

Il documento di economia e finanza regionale (DEFR) costituisce, inoltre, il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione. Allo stesso documento occorre fare riferimento in merito agli indirizzi per gli enti strumentali e le società controllate e partecipate dalla Regione.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 2126 dell'11 dicembre 2017, oltre il termine di legge del 30 giugno (Dl.gs. 118/2011, allegato 4.1, paragrafo n. 4.1, lett. A), è stato approvato il Documento di economia e finanza della Regione Puglia per l'anno 2018 e con successiva deliberazione n. 164 del 21 dicembre 2017 anche il Consiglio Regionale ha approvato il predetto documento.

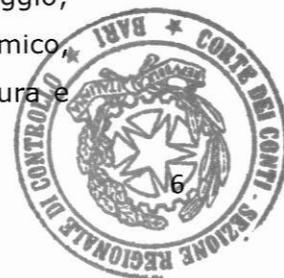
Nella prima parte del Documento di economia e finanza (DEFR) della Regione Puglia è descritto lo scenario economico-finanziario internazionale, le previsioni del Governo contenute nella nota di aggiornamento del DEF 2017; l'economia della Regione nel contesto economico nazionale e il sistema produttivo pugliese.

Proprio le incertezze della cornice politica nazionale, sempre in ritardo nel comunicare i provvedimenti finanziari che riguardano le regioni, secondo quanto riferito in adunanza dall'Ente sarebbe la causa delle difficoltà di approvazione nei termini di legge del DEFR rilevate.

Un'ampia sezione del documento è dedicata ai programmi operativi e in particolare alla programmazione comunitaria 2014-2020 e alla descrizione dei 12 assi prioritari.

Il Documento in esame illustra, inoltre, la finanza regionale, il pareggio di bilancio, le politiche di indebitamento e la gestione finanziaria regionale.

La seconda parte del DEFR si concentra, invece, sugli obiettivi strategici di ciascun Dipartimento regionale nell'ambito delle seguenti politiche prioritarie per lo sviluppo: mobilità, qualità urbana, opere pubbliche, ecologia e paesaggio; agricoltura, sviluppo rurale e tutela dell'ambiente; sviluppo economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro, turismo, economia della cultura e



valorizzazione del territorio, politiche per la salute, del benessere sociale e dello sport per tutti.

La Legge di stabilità regionale 2018

Le Regioni sono tenute, ai sensi dell'art. 36, comma 4, del D. Lgs. n. 118/2011, 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 2018 è stata approvata con la L. R. del 29 dicembre 2017 n. 67.

Tra le assegnazioni finanziarie particolarmente degne di note devono indicarsi le disposizioni in materia sanitaria, e in particolar modo quelle contenute all'art. 5 con cui, in considerazione dei costi sostenuti dalla Sanità nell'esercizio 2017, si ritiene necessario aumentare gli stanziamenti del 2018 di 20 milioni di euro; l'art. 6 (€ 300.000,00 per il fondo regionale di prevenzione); l'art. 7 (scorrimento delle graduatorie di concorso per personale medico e altri strumenti relativi al personale); l'art. 9 relativo al finanziamento di € 300.000,00 annui per le attività sociali dell'Agenzia regionale strategica per la salute e il sociale; l'art. 60 (vaccino antimeningococco).

Altra area di attenzione è quella relativa alla disabilità e, in particolar modo si deve segnalare l'art. 8 con cui si stanziano € 300.000,00 annui per contributi in favore di atleti paralimpici; l'art. 20 che prevede la concessione di contributi ai comuni per l'abbattimento delle barriere architettoniche delle scuole primarie e l'art. 21 relativo all'abbattimento delle barriere nelle abitazioni private in cui risiedono una o più persone con disabilità motorie; l'art. 84 relativo all'adeguamento dei parchi gioco comunali ai bambini con disabilità e l'art. 85 relativo alla modifica delle strutture di accesso al mare per consentire il passaggio dei disabili.

Con l'articolo 37 si destinano € 400.000,00 annui per l'integrazione degli studenti extracomunitari nelle scuole primarie.

Il tema della legalità viene preso in considerazione dall'art. 34 sulla promozione della legalità e della sicurezza urbana; dall'art. 45 sulla promozione di sistemi integrati di sicurezza e dall'art. 96 relativo agli osservatori regionali sulla legalità. Inoltre, con l'art. 90 viene destinato l'importo di 100 mila euro per il 2018 al fine di fornire un contributo per l'istituzione di borse di studio per giovani talenti neolaureati pugliesi, relative all'approfondimento del tema della criminalità



organizzata, con particolare riferimento alle agromafie, alla gestione dei rifiuti e alla sanità.

Quindi, l'articolo 11 è relativo alla decarbonizzazione dell'industria pugliese e gli articoli dal 12 al 15 sono dedicati specificatamente al ciclo dei rifiuti, con la previsione di una nuova attività di monitoraggio sul territorio regionale e lo stanziamento di 3 milioni di euro quale sostegno ai Comuni per lo smaltimento dell'amianto.

Sempre con riferimento alla tutela dell'ambiente, l'articolo 30 prevede uno stanziamento di €. 4.793.328,32 per il primo anno (e €. 1.700.000,00 per gli altri due) per il sostegno di interventi di efficientamento energetico e per la diffusione di energie rinnovabili.

L'articolo 26, quindi, assegna un ingente importo, €. 3.000.000,00 annui per i tre anni, al sostegno delle attività dei distretti urbani del commercio.

Relativamente alla cultura, l'art. 41 destina €. 1.300.000,00 per l'acquisizione di beni culturali al patrimonio dei comuni pugliesi, €. 500.000,00 per l'alta formazione musicale (art. 43) e €. 900.000,00 per il sostegno all'editoria.

L'art.103, infine è dedicato al riconoscimento di un lungo elenco di debiti fuori bilancio (per un importo totale pari a €. 2.126.972,91).

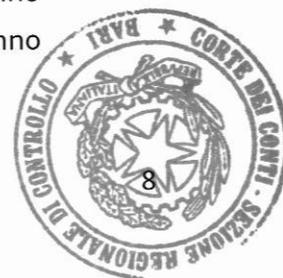
Il bilancio di previsione 2018 e pluriennale 2018-2020

La legge di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020 è stata approvata con la L. R. n. 68 del 29/12/2017.

Il bilancio di previsione 2018 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 2018 riporta, quindi, la nuova ripartizione delle spese per missione, programma e titolo e la composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato.

Lo stato di previsione delle entrate è approvato in euro 16.638.399.396,72 in termini di competenza e in euro 25.729.148.786,94 in termini di cassa per l'anno finanziario 2018, in euro 15.690.934.843,08 in termini di competenza per l'anno finanziario 2019 e in euro 13.747.201.883,29 in termini di competenza per l'anno finanziario 2020.

Lo stato di previsione della spesa è approvato in euro 16.638.399.396,72 in termini di competenza e in euro 25.729.148.786,94 in termini di cassa per l'anno finanziario 2018, in euro 15.690.934.843,08 in termini di competenza per l'anno finanziario 2019 e in euro 13.747.201.883,29 in termini di competenza per l'anno finanziario 2020.



Occorre osservare, in primo luogo, una consistente contrazione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa rispetto alle determinazioni assunte con la precedente legge di bilancio 2017, sebbene in aumento nel 2018 rispetto alla previsione effettuata per l'anno nel bilancio di previsione 2017-2019.

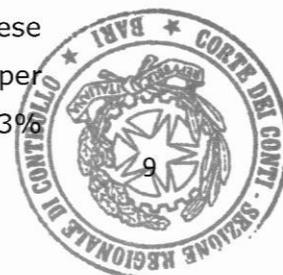
La nota integrativa allegata al bilancio specifica che le previsioni di entrata sono state formulate sulla base della valutazione statistica del trend del gettito derivante da ciascun cespite negli ultimi anni, tenendo conto dell'evoluzione delle variabili economiche correlate a detto gettito.

La relazione dell'Assessore al Bilancio di accompagnamento al disegno di legge recante la manovra di bilancio dell'esercizio 2018 illustra, tra l'altro, che la riduzione delle risorse statali trasferite ha inciso pesantemente sulle finanze regionali degli ultimi esercizi e che anche la programmazione regionale per il triennio 2018-2020 sconta gli effetti di tali misure.

La L.R. di bilancio 2018-2020 espone, poi, l'ammontare dei fondi previsti dalla normativa vigente e in particolare, per l'esercizio 2018:

- l'art. 5 determina il fondo di riserva per le spese obbligatorie di cui alla missione 20, programma 1, titolo 1, in 2 milioni di euro;
- l'art. 6 fissa il fondo di riserva per le spese impreviste di cui alla missione 20, programma 1, titolo 1, in 2,528 milioni di euro;
- l'art. 7 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 50 milioni di euro;
- l'art. 8 prevede che il fondo di riserva per la definizione delle passività potenziali di cui alla missione 20, programma 1, titolo 1, è determinato in €. 23.643.133,03;
- l'art. 9 definisce il fondo crediti di dubbia esigibilità in €. 132.355.783,11 per la parte corrente e in euro zero per la parte capitale;
- l'art. 10 prescrive 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 2,700 milioni di euro;
- l'art. 11 prevede che il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa allocato alla missione 20, programma 1, titolo 1, è determinato in €. 1.634.839.731,45.

Dal raffronto con le determinazioni dei fondi di riserva effettuate dall'Ente nel precedente esercizio, si rileva: l'incremento del fondo di riserva per passività potenziali di circa il 16%; il notevole aumento del fondo di riserva delle spese impreviste (più che raddoppiato); l'incremento del 150% del fondo di riserva per il cofinanziamento regionale di programmi comunitari; l'incremento di circa il 23%



del fondo crediti di dubbia esigibilità e il cospicuo aumento (più 76% circa) del fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa.

Con particolare riferimento al Fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali, è stato chiesto in istruttoria di chiarire le ragioni della notevole riduzione del fondo, passato da 17 milioni di euro nel 2017 a meno di 3 milioni di euro nel 2018.

Con nota n. 4755 del 7 dicembre 2018, l'Ente ha specificato che nel 2017 era in itinere la legge di riforma dei Consorzi di Bonifica e pertanto era stata accantonata nel fondo la somma di 15 milioni di euro, utilizzata successivamente nell'ambito del finanziamento delle spese derivanti dalla approvazione della legge regionale 3 febbraio 2017, n. 1, Norme straordinarie in materia di Consorzi di Bonifica Commissariati (sul punto si rinvia al paragrafo che segue).

Infine, l'art. 15 prevede che i fondi stanziati alla missione 1, programma 1, titolo 1, dello stato di previsione della spesa sono messi a disposizione del Consiglio regionale.

L'analisi della missione 1 evidenzia, al riguardo, per le previsioni di competenza dell'esercizio 2018, lo stanziamento di €. 52.749.054,70 in aumento di €. 754.404,61 rispetto allo stanziamento del precedente esercizio (€. 51.994.650,09).

La manovra di assestamento di bilancio

Con la Legge Regionale del 10 agosto 2018 n. 44 è stato approvato l'assestamento e la variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020 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 2017, approvato con L.R. n. 43/2018, 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 e una maggiore rapidità nell'adeguamento alle problematiche emergenti (Corte Costituzionale, sentenza n. 10/2016).

L'art. 2 della L.R. di assestamento 2018 quantifica, in via definitiva, il risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2017, già iscritto in via presuntiva per euro 3.618.526.910,41 nella parte entrata del bilancio di previsione per l'esercizio 2018 approvato con L.R. 68/2017, in euro 2.310.416.561,39 a seguito della



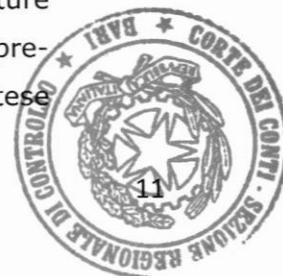
approvazione del rendiconto 2017, approvato con legge regionale 1 agosto 2018, n. 43 (Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2017). Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate per l'esercizio finanziario 2018 risulta aumentato di euro 38.100.000,00 quanto alla previsione di competenza, e di euro 120.946.268,09 quanto alla previsione di cassa. Per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 l'ammontare dello stato di previsione delle entrate risulta invariato.

Il fondo di cassa all'inizio dell'esercizio finanziario 2018 è determinato in euro 1.614.537.993,82, in conformità di quanto disposto con l'articolo 9 della legge regionale 1 agosto 2018, n. 43 (Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2017).

Al capo II della L. R. di assestamento dell'esercizio 2018 sono riportate le norme di carattere finanziario repute necessarie dall'Ente in virtù delle esigenze insorte nel corso della gestione. Tra queste, si reputano degne di notazione le seguenti disposizioni:

- l'art. 9 sull'aeroporto Gino Lisa di Foggia, che viene destinato a centro strategico della protezione civile regionale e polo logistico per tutte le funzioni di interesse pubblico legate alle attività di protezione civile e soccorso;
- l'art. 12 che prevede misure finanziarie a sostegno delle Scuole di specializzazione dell'area medica delle Università di Bari e Foggia. Al fine di superare la carenza di medici specialisti nell'ambito dell'assistenza sanitaria pugliese e contribuire al consolidamento dei requisiti minimi d'accreditamento delle scuole di specializzazione, è prevista la sottoscrizione di una convenzione tra Regione e Università e la corresponsione di un finanziamento per quindici anni e per un onere complessivo massimo di 45 milioni di euro (massimo 3 all'anno);
- l'art. 14 con cui si programmano interventi per il potenziamento degli investimenti in ricerca e innovazione e, in particolare, la promozione di una prima azione pilota per la costituzione del Tecnopolo per la Medicina di precisione e il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo promuovendo le intese previste dallo stesso articolo.

Per tali finalità, la Regione integra le politiche in materia di ricerca, innovazione, trasferimento tecnologico e alta formazione, potenziando gli ambiti di specializzazione regionale a partire da quello della salute e del sistema di cure, con investimenti per la valorizzazione delle infrastrutture e del capitale umano impiegati nella ricerca e acquisti, anche pre-commerciali, di soluzioni innovative e prototipi, anche promuovendo intese istituzionali tra i diversi attori pubblici e privati.



- All'attuazione della norma viene data copertura finanziaria per l'esercizio finanziario 2018 nell'ambito dell'asse 9, linea 9.12, del POR Puglia FESR FSE 2014/2020 per un importo di 3 milioni di euro e per il periodo 2019-2023 con un finanziamento annuo pari a euro 5 milioni a carico del bilancio autonomo regionale, per un onere complessivo pari a 28 milioni di euro;
- l'art. 40 che modifica il punto 1.5 del comma 1, dell'art. 5 della L. R. 9/2017 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), prevedendo che anche la realizzazione di consulenti privati sia soggetta all'autorizzazione regionale;
 - l'art. 23 modifica l'art. 1 della L. R. n. 20/2018 (Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020) che prevederebbe di confermare il contributo regionale straordinario a favore dei Consorzi di bonifica commissariati per un importo che, precedentemente previsto per 4 milioni di euro per il 2018, viene tuttavia aumentato a 12 milioni di euro.

Tale modifica, insieme alla disposizione contenuta nell'art. 10 della legge di bilancio, sono state oggetto di approfondimento nel corso dell'istruttoria e in adunanza pubblica. L'Ente ha assicurato che il prossimo bilancio di previsione vedrà fin dall'inizio un adeguato stanziamento di somme, per la cifra complessiva di circa dieci milioni di euro, da riversare ai consorzi di bonifica. Sul punto la Sezione si riserva di esaminare a rendiconto gli importi impegnati e utilizzati per i consorzi di bonifica commissariati.

Osservanza degli equilibri di bilancio

Così come previsto dall'art. 40 del D.Lgs. n. 118/2011 sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, il bilancio di previsione, per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, viene deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo.

Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in conto capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie, alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel



principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità. In realtà lo stesso decreto legislativo disciplina i casi in cui è possibile approvare il bilancio anche in disavanzo.

Infatti l'art. 3, comma 13, precisa che nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario di cui al comma 7, i residui passivi reimputati a un esercizio siano di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi, con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata. Gli esercizi per i quali si è determinato il disavanzo tecnico possono essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore al disavanzo tecnico

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

Gli equilibri di bilancio della Regione Puglia per gli esercizi 2018-2020, son riportati nell'allegato 5 alla legge regionale n. 68 del 28 dicembre 2018.

Il prospetto che segue, invece, è stato costruito dalla Sezione utilizzando i dati di bilancio per la sola annualità 2018, insieme ai dati richiesti all'Ente e forniti con nota n. 4504 del 12 novembre, e pone in evidenza il confronto, con relativo scostamento, tra le previsioni degli stanziamenti dell'esercizio 2018, effettuate a fine anno 2017, e quelle assestate e disponibili alla data del 30 settembre 2018.

In entrambi i casi l'equilibrio finale è pari a zero e viene soddisfatto, ma occorre rilevare come l'equilibrio di parte corrente, che finanziava il disequilibrio di parte capitale del medesimo importo, si sia notevolmente ridotto nell'arco di nove mesi, passando da €. 91.782.755,00 a €. 45.241.582,32. In particolare, occorre evidenziare come la spesa corrente sia aumentata, passando da €. 9.271.612.835,73 a €. 9.783.056.807,23 (con una differenza di €. 511.443.971,50) e che a tale incremento non sia corrisposto un pari aumento di entrate correnti (passate da €. 9.668.737.212,44 a €. 10.023.670.688,44, con una differenza di soli €. 354.933.476,00). Tale aumento non ha comunque inficiato gli equilibri di parte corrente, né tantomeno quelli finali, grazie anche all'applicazione della parte vincolata dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, avvenuta dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2017, con legge regionale n. 43 del 1° agosto 2018.



Infine, occorre evidenziare l'erronea indicazione presente nella legge di bilancio regionale 2018-2020 che riporta l'importo di €. 0,00 alla voce "Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti" dell'esercizio 2018 (ultimo prospetto della tabella), prontamente rettificato (negli allegati alla nota n. 4504 del 12 novembre 2018) con l'inserimento del dato corretto pari a €. 475.057.528,06 anche seguito del proficuo confronto avvenuto durante la fase istruttoria della parificazione del rendiconto dell'esercizio 2017, certificata con deliberazione n. 107/PARI/2018 del 13 luglio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.



Tabella 1 - Equilibri previsionali di bilancio dell'esercizio 2018

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2018 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2018
		(A)	(B)	(C=B-A)
Utilizzo risultato di amministrazione presunto per il finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	475.057.528,06	546.195.320,26	71.137.792,20
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente	(-)	16.160.428,14	16.160.428,14	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	2.112.468,70	62.206.212,85	60.093.744,15
Entrate titoli 1-2-3	(+)	9.668.737.212,44	10.023.670.688,44	354.933.476,00
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	23.677.313,06	21.914.347,73	-1.762.965,33
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	(-)	9.271.612.835,73	9.783.056.807,23	511.443.971,50
- di cui fondo pluriennale vincolato		452.769,18	3.407.809,09	2.955.039,91
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	255.607.101,65	274.866.765,49	19.259.663,84
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	0,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	534.421.401,74	534.660.986,10	239.584,36
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		458.897.099,92	458.897.099,92	0,00
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	248.671,03	248.671,03
A) Equilibrio di parte corrente		91.782.755,00	45.241.582,32	-46.541.172,68



Utilizzo risultato presunto di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento (**)	(+)	0,00	32.648.871,81	32.648.871,81
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	19.855.207,26	484.415.855,03	464.560.647,77
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	1.803.670.878,61	2.813.530.988,26	1.009.860.109,65
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	50.000.000,00	52.165.471,83	2.165.471,83
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	23.677.313,06	21.914.347,73	-1.762.965,33
Spese in conto capitale	(-)	2.400.588.629,46	3.864.305.187,01	1.463.716.557,55
- di cui fondo pluriennale vincolato		1.788.884,86	21.446.831,35	19.657.946,49
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	255.607.101,65	274.866.765,49	19.259.663,84
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	203.350.000,00	183.350.000,00	-20.000.000,00
B) Equilibrio di parte captale		-91.782.755,00	-45.241.582,32	46.541.172,68
Utilizzo risultato presunto di amministrazione al finanziamento di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	1.703.801.101,65	1.703.845.581,65	44.480,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	1.500.451.101,65	1.520.495.581,65	20.044.480,00
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		203.350.000,00	183.350.000,00	-20.000.000,00
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		0,00	0,00	0,00



Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario				
A) Equilibrio di parte corrente		91.782.755,00	45.241.582,32	-46.541.172,68
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	0,00	546.195.320,26	546.195.320,26
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(-)	3.000,00	46.735.522,25	46.732.522,25
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	867.886.873,21	1.208.627.014,05	340.740.140,84
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	7.639.323.376,89	7.645.866.712,05	6.543.335,16
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione	(+)	868.786.743,88	1.283.811.865,72	415.025.121,84
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(+)	25.807,58	2.588.307,58	2.562.500,00
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	7.489.273.376,89	7.504.954.996,07	15.681.619,18
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennale		-57.344.566,75	-610.827.816,92	-553.483.250,17

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L. R. n. 68/2017 e quelli richiesti con nota n. 4237/2018 e forniti con nota n. 4504/2018
(Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ I dati cumulati sono aggiornati alla data del 30 settembre 2018.



Le due tabelle successive, invece, riassumono le evoluzioni dei dati inseriti nei quadri riassuntivi di bilancio, in entrata e in uscita, dell'esercizio 2018 aggiornate alla data del 30 settembre 2018, con le relative variazioni di bilancio rispetto alle risultanze iniziali approvate con L. R. n. 68/2017.

Occorre evidenziare in questa sede la considerevole evoluzione del fondo pluriennale vincolato in entrata, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, atteso che nella tabella n. 2 si evidenziano le variazioni, rispettivamente da €. 2.112.468,70 a €. 62.206.212,85 (più €. 60.093.744,15) e da €. 19.855.207,26 a €. 484.415.855,03 (più €. 464.560.647,77), tra i dati indicati nella legge regionale di approvazione del bilancio 2018-2020 e quelli assestati alla data del 30 settembre 2018 (dopo l'approvazione del rendiconto 2017, nell'agosto del 2018).

È opportuno ricordare che, in linea generale, il fondo pluriennale vincolato può considerarsi come un saldo finanziario contabile costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, sebbene esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata e sul quale gli stanziamenti di spesa non consentono di assumere impegni ed effettuare pagamenti. 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.

Pertanto, quello iscritto in entrata, che assolutamente non potrà mai differire da quello iscritto in uscita nell'esercizio precedente (Deliberazione n. 100/PARI/2017 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia), serve a garantire parte della copertura finanziaria degli impegni assunti nella competenza dell'esercizio stesso e/o dei successivi e 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.

Pur essendo possibile che, trattandosi di "previsioni", l'accuratezza delle stesse muti a seconda della disponibilità delle informazioni nel momento in cui le valutazioni vengono effettuate e certamente i dati del fondo pluriennale vincolato in spesa dell'esercizio precedente, ribaltati in entrata nell'esercizio corrente, siano chiari e definitivi soltanto dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio



precedente (nella fattispecie l'approvazione de rendiconto dell'esercizio 2017 è avvenuta in data 1° agosto 2018 mentre il bilancio di previsione 2018-2020 è stato approvato in data 28 dicembre 2017), si rileva che tra i due valori c'è una divergenza molto ampia e che tali dati avrebbero dovuto comunque essere già sufficientemente noti entro il termine di chiusura dell'esercizio 2017.

Con nota n. 4755 del 7 dicembre 2018, la Regione Puglia ha precisato che tali divergenze di valori, sia di parte corrente che di parte capitale, tra i dati di bilancio e quelli assestati sarebbero: *"imputabili alla complessa operazione di "riaccertamento ordinario" (che coinvolge tutte le Strutture regionali responsabili delle risorse finanziarie oggetto di analisi), propedeutica all'approvazione del rendiconto finanziario, e che comporta la reimputazione, per rilevanti importi, degli impegni all'esercizio di effettiva esigibilità ed è effettuata incrementando, di pari importo, il F.P.V. di spesa (dell'esercizio da rendicontare), con la finalità di iscrivere, nell'entrata degli esercizi successivi, il F.P.V. (di entrata) a copertura delle spese reimputate. Questa attività viene svolta in un periodo successivo a quella di determinazione in via presuntiva degli importi da indicare nel bilancio di previsione, a esercizio concluso e quindi con dati ormai consolidati e che possono comportare, come in questo caso, anche rilevanti differenze negli stanziamenti del F.P.V. indicati nel bilancio di previsione rispetto a quelli definitivamente, a seguito del predetto riaccertamento ordinario, determinati"*. Come specificato in adunanza, inciderebbe anche il sovraccarico di lavoro della struttura tecnica regionale della ragioneria che a fine anno è severamente impegnata su più fronti. Pur concordando con l'Ente sul fatto che solo dopo l'approvazione del rendiconto i suddetti dati possono considerarsi corretti e definitivi, la Sezione ribadisce che è di fondamentale importanza poter iscrivere in bilancio dati più realistici possibili in quanto, una delle principali funzione del bilancio di previsione, è quella di assicurare la veridicità dei dati inseriti.

Infatti, il postulato della veridicità attendibilità, correttezza, e comprensibilità richiamato dal D. Lgs. n. 118/2011 precisa che il principio della veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione, ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento. Come specificato dallo stesso principio, si devono quindi evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo. Pertanto, scostamenti complessivi accertati per € 524.654.391,92 tra bilancio di previsione e bilancio assestato non possono che destare perplessità sulle previsioni di bilancio effettuate.



Tabella 2 - Quadro generale riassuntivo delle entrate nel bilancio 2018

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	PREVISIONI INIZIALI DI CASSA 2018 (A)	PREVISIONI AGGIORNATE DI CASSA 2018 ⁽¹⁾ (B)	VARIAZIONI DI CASSA 2018 (C=B-A)	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018 (D)	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2018 ⁽¹⁾ (E)	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2018 (F=E-D)
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	1.586.759.535,45	1.614.537.993,82	27.778.458,37			
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione <i>di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013)</i>				475.057.528,06 <i>475.057.528,06</i>	578.844.192,07 <i>475.057.528,06</i>	103.786.664,01 <i>0,00</i>
Fondo pluriennale vincolate <i>di cui di parte corrente</i> <i>di cui di parte capitale</i>				21.967.675,96 <i>2.112.468,70</i> <i>19.855.207,26</i>	546.622.067,88 <i>62.206.212,85</i> <i>484.415.855,03</i>	524.654.391,92 <i>60.093.744,15</i> <i>464.560.647,77</i>
Titolo 1 - Entrate correnti di natura trib., contr. e perequ.	7.868.040.575,59	7.846.316.777,21	-21.723.798,38	6.833.847.097,65	6.862.363.331,65	28.516.234,00
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	5.250.738.998,71	6.759.673.300,22	1.508.934.301,51	2.712.458.570,93	3.032.951.427,24	320.492.856,31
Titolo 3 - Entrate extratributarie	294.067.023,37	256.839.733,87	-37.227.289,50	122.431.543,86	128.355.929,55	5.924.385,69
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	5.677.606.879,43	6.025.756.886,92	348.150.007,49	1.803.670.878,61	2.813.530.988,26	1.009.860.109,65
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.710.389.203,85	1.710.837.608,10	448.404,25	1.703.801.101,65	1.703.845.581,65	44.480,00
TOTALE ENTRATE FINALI	20.800.842.680,95	22.599.424.306,32	1.798.581.625,37	13.176.209.192,70	14.541.047.258,35	1.364.838.065,65
Titolo 6 - Accensione di prestiti	68.863.453,38	53.093.344,17	-15.770.109,21	50.000.000,00	52.165.471,83	2.165.471,83
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	3.272.683.117,16	3.285.552.952,12	12.869.834,96	2.915.165.000,00	2.926.315.000,00	11.150.000,00
TOTALE TITOLI	24.142.389.251,49	25.938.070.602,61	1.795.681.351,12	16.141.374.192,70	17.519.527.730,18	1.378.153.537,48
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	25.729.148.786,94	27.552.608.596,43	1.823.459.809,49	16.638.399.396,72	18.644.993.990,13	2.006.594.593,41

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L. R. n. 68/2017 e quelli richiesti con nota n. 4237/2018 e forniti con nota n. 4504/2018
(Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ I dati cumulati sono aggiornati alla data del 30 settembre 2018.



Tabella 3 - Quadro generale riassuntivo delle spese nel bilancio 2018

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN USCITA	PREVISIONI INIZIALI DI CASSA 2018 (A)	PREVISIONI AGGIORNATE DI CASSA 2018 ⁽¹⁾ (B)	VARIAZIONI DI CASSA 2018 (C=B-A)	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018 (D)	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2018 ⁽¹⁾ (E)	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2018 (F=E-D)
Disavanzo di amministrazione				16.160.428,14	16.160.428,14	0,00
Titolo 1 - Spese correnti	11.907.874.371,53	12.773.415.444,92	865.541.073,39	9.271.612.835,73	9.783.056.807,23	511.443.971,50
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>				452.769,18	3.407.809,09	2.955.039,91
Titolo 2 - Spese in conto capitale	6.190.010.883,60	7.000.573.582,63	810.562.699,03	2.400.588.629,46	3.864.305.187,01	1.463.716.557,55
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>				1.788.884,86	21.446.831,35	19.657.946,49
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	1.533.857.355,65	1.553.901.835,65	20.044.480,00	1.500.451.101,65	1.520.495.581,65	20.044.480,00
<i>di cui Fondo Pluriennale Vincolato</i>				0,00	0,00	0,00
TOTALE SPESE FINALI	19.631.742.610,78	21.327.890.863,20	1.696.148.252,42	13.172.652.566,84	15.167.857.575,89	1.995.205.009,05
Titolo 4 Rimborso prestiti	534.421.401,74	534.660.986,10	239.584,36	534.421.401,74	534.660.986,10	239.584,36
<i>di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013)</i>				458.897.099,92	458.897.099,92	0,00
Titolo 5 - Chiusura Anticipaz. da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Spese per conto di terzi e partite di giro	5.562.984.774,42	5.690.056.747,13	127.071.972,71	2.915.165.000,00	2.926.315.000,00	11.150.000,00
TOTALE TITOLI	25.729.148.786,94	27.552.608.596,43	1.823.459.809,49	16.622.238.968,58	18.628.833.561,99	2.006.594.593,41
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	25.729.148.786,94	27.552.608.596,43	1.823.459.809,49	16.638.399.396,72	18.644.993.990,13	2.006.594.593,41

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L. R. n. 68/2017 e quelli richiesti con nota n. 4237/2018 e forniti con nota n. 4504/2018
(Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ I dati cumulati sono aggiornati alla data del 30 settembre 2018.



Fondo crediti di dubbia esigibilità e altri fondi accantonati

L'art. 9 della L. R. di bilancio n. 68 del 28 dicembre 2017 precisa che il fondo crediti di dubbia esigibilità, missione 20, programma 2, titolo 1, è determinato in €. 132.355.783,11 per l'esercizio finanziario 2018, in €. 114.519.145,42 per l'esercizio finanziario 2019 e in €. 102.269.145,42 per l'esercizio finanziario 2020 da destinarsi tutto per le entrate dubbie di parte corrente, mentre per ciascun esercizio finanziario 2018-2020, il fondo di parte capitale risulta pari a zero.

Il prospetto successivo, elaborato dalla Sezione, evidenzia con esattezza gli importi per la sola annualità 2018.

Tabella 4 - Composizione dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per la sola annualità 2018

STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	ESERCIZIO 2018			
	STANZIAMENTI DI BILANCIO 2018 (A)	ACCANTONAM. OBBLIGATORIO AL FONDO (B)	ACCANTONAM. EFFETTIVO DI BILANCIO (C)	% DI STANZIAMENTO AL FONDO (D=C/A)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	205.621.000,00	130.401.596,77	130.401.596,77	
<i>di cui imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa</i>	<i>205.621.000,00</i>	<i>130.401.596,77</i>	<i>130.401.596,77</i>	<i>63,42%</i>
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	0,00	0,00	0,00	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	9.725.000,00	1.954.186,34	1.954.186,34	
<i>di cui proventi da attività di controllo e repressioni irregolarità e illeciti</i>	<i>3.555.000,00</i>	<i>64.716,03</i>	<i>64.716,03</i>	<i>1,82%</i>
<i>di cui interessi attivi</i>	<i>2.520.000,00</i>	<i>124.265,86</i>	<i>124.265,86</i>	<i>4,93%</i>
<i>di cui rimborsi e altre entrate correnti</i>	<i>3.650.000,00</i>	<i>1.765.204,45</i>	<i>1.765.204,45</i>	<i>48,36%</i>
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 ⁽⁵⁾	215.346.000,00	132.355.783,11	132.355.783,11	61,46%
di cui FCDE di parte corrente	215.346.000,00	132.355.783,11	132.355.783,11	61,46%
di cui FCDE di parte capitale	0,00	0,00	0,00	

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati di bilancio inseriti nella legge regionale n. 68/2018 e nella BDAP (Valori al centesimo di euro)

La nota integrativa al bilancio regionale, allegata ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera J) della L. R. n. 68/2017 chiarisce che per la stima del valore da attribuire al FCDE negli esercizi compresi nel bilancio 2018-2020, si è proceduto: alla individuazione delle entrate stanziare che avrebbero potuto 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 suddetti crediti nei cinque esercizi precedenti (2012/2016); al



calcolo, per detti esercizi, della media del rapporto tra incassi e accertamenti, utilizzando il metodo della media aritmetica semplice.

Per l'individuazione dei crediti di dubbia esigibilità, la Regione ha provveduto a escludere i crediti vantati nei confronti di altre amministrazioni pubbliche nonché le entrate tributarie accertate per cassa e sono state escluse le entrate tributarie che finanziano la sanità e le manovre fiscali regionali accertate, rispettivamente, sulla base degli atti di riparto e delle stime diramate dal Dipartimento delle finanze. Per l'analisi dell'andamento, negli esercizi 2012/2016, degli accertamenti e delle riscossioni afferenti ai crediti di dubbia esazione, trattandosi del quarto anno di applicazione dei nuovi principi, sono state considerate sia le riscossioni in conto competenza che quelle in conto residui per il biennio 2012-13 e le sole riscossioni in conto competenza per il triennio 2014-16 (oltre alle riscossioni effettuate nell'anno successivo in conto residui dell'anno precedente).

Sin dal primo esercizio di entrata in vigore delle nuove regole sulla contabilità finanziaria armonizzata degli enti territoriali, la Regione Puglia ha optato per iscrivere interamente il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione non utilizzando le diverse eccezioni normative che ne avrebbero potuto ridurre l'impatto e questo al fine di evitare entrate incerte sottostimate che avrebbero potuto finanziare spese, invece, certe andando a inficiare gli equilibri di bilancio nel corso del tempo.

Tale comportamento, seppur prudenziale e meritorio, pur tuttavia desta perplessità in ordine alle difficoltà dell'Ente a "realizzare" in tempi accettabili le entrate accertate in riscossioni effettive.

Infatti, posto che la percentuale di immobilizzo di risorse aumenta nell'esercizio 2018 rispetto all'esercizio 2017 (61,46% nel 2018 rispetto al 50,20% dell'esercizio precedente) e poiché è rimasto immutato il metodo matematico scelto per la costruzione del FCDE, si desume un peggioramento delle percentuali d'incasso soprattutto in relazione alle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa.

Con nota n. 4237 del 23 ottobre 2018, la Sezione ha chiesto all'Ente la compilazione di un prospetto al fine di monitorare l'evoluzione che il suddetto fondo ha avuto nell'esercizio 2018 e con nota n. 4504 del 12 novembre 2018, la Regione ha inviato i dati attraverso cui è stato possibile costruire la tabella n. 5 che segue.



Tabella 5 - Composizione dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per la sola annualità 2018

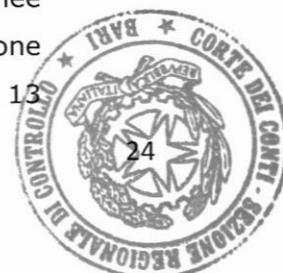
STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ENTRATA	ESERCIZIO 2018 CON LE PREVISIONI ALLA DATA DEL 30 SETTEMBRE 2018			
	STANZIAMENTI DI BILANCIO 2018 (A)	ACCANTONAM. OBBLIGATORIO AL FONDO (B)	ACCANTONAM. EFFETTIVO DI BILANCIO (C)	% DI STANZIAMENTO AL FONDO (D=C/A)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	205.621.000,00	130.401.570,00	130.401.570,00	
<i>di cui imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa</i>	205.621.000,00	130.401.570,00	130.401.570,00	63,42%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	0,00	0,00	0,00	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	9.725.000,00	789.657,08	789.657,08	
<i>di cui proventi da attività di controllo e repressioni irregolarità e illeciti</i>	3.555.000,00	64.715,70	64.715,70	1,82%
<i>di cui interessi attivi</i>	2.520.000,00	124.263,36	124.263,36	4,93%
<i>di cui rimborsi e altre entrate correnti</i>	3.650.000,00	600.678,02	600.678,02	16,46%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	0,00	0,00	0,00	
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie				
Totale generale	215.346.000,00	131.191.227,08	131.191.227,08	60,92%
di cui FCDE di parte corrente	215.346.000,00	131.191.227,08	131.191.227,08	60,92%
di cui FCDE di parte capitale	0,00	0,00	0,00	

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati richiesti con nota n. 4237/2018 e forniti con nota n. 4504/2018
(Valori al centesimo di euro)

Come è facilmente verificabile dal confronto tra le tabelle n. 4 e n. 5, la percentuale di entrate bloccate a fondo è quasi del tutto identica per cui, nonostante si sia proceduto in corso di esercizio, così come peraltro disposto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, alla verifica della necessità di rivedere l'entità del fondo crediti di dubbia esigibilità in considerazione del livello degli stanziamenti e degli accertamenti che nel frattempo si sono verificati nell'esercizio 2018, la situazione non sembra di molto migliorata.

L'Ente, in sede di invio delle memorie propedeutiche per l'Adunanza pubblica del 12 dicembre 2018, precisa che: *"l'amministrazione regionale è da tempo impegnata a realizzare in tempi accettabili le entrate accertate, in particolar modo quelle rivenienti dal recupero della evasione. Non vanno sicuramente nel senso di sollecitare da parte dei contribuenti il puntuale adempimento dei propri obblighi fiscali i recenti provvedimenti normativi statali che dispongono l'azzeramento per diverse annualità ancorché datate dei ruoli inferiori a 1.000,00 euro che riguardano anche in maniera significativa la tassa automobilistica regionale"*.

Per quanto attiene agli altri fondi accantonati, il questionario allegato alle linee guida per la relazione del collegio dei revisori dei conti sul bilancio di previsione dell'esercizio 2018-2020 della Regione Puglia, pervenuto in Sezione in data 13



settembre 2018 prot. n. 3034, riporta uno stanziamento in bilancio, per l'esercizio 2018, dei fondi per passività potenziali pari alla somma di €. 23.000.000,00 (come stanziato nell'esercizio precedente) che la Regione ha ritenuto congruo rispetto agli esiti delle ricognizioni effettuate.

È opportuno ricordare che l'art. 46, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011, dà 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. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione viene liberata dal vincolo.

Sempre nell'esercizio 2018, i fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti sono stati previsti, invece, nella misura del 56,46% dell'intero ammontare degli impegni di spesa caduti in perenzione amministrativa.

L'art. 60, comma 3, del D. Lgs. n. 118/2011, chiarisce che dall'esercizio 2015, non è più consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti.

Sostenibilità dell'indebitamento

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo sull'armonizzazione dei sistemi contabili, le regioni, ai sensi dell'art. 62 di tale decreto, possono indebitarsi (a eccezione dell'indebitamento contratto per effettive esigenze di cassa relativamente alla sola copertura del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2015 e derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento) esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 81 e 119 della Costituzione, dall'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.



Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale.

Le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" e a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa. Al suddetto limite del 20% concorrono anche le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la Regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito. La nota integrativa al bilancio regionale 2018, come previsto dall'art. 11, comma 5, lettera d), del D. Lgs. n. 118/2011, contiene l'elenco degli interventi programmati per spesa di investimento finanziati con il ricorso al debito e con le risorse disponibili che ammontano, per l'esercizio 2018, a un importo pari a €. 2.299.122.985,16 (in calo rispetto al dato dell'esercizio precedente che vedeva uno stanziamento pari a €. 2.383.907.723,49), per l'esercizio 2019 a €. 1.543.413.697,07 e per l'esercizio 2020 a €. 453.654.689,21. Il prospetto seguente, costruito dalla Sezione, ripropone i dati della tabella dimostrativa del rispetto dei vincoli di indebitamento che costituisce allegato obbligatorio al bilancio di previsione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. d) del D. Lgs. n. 118/2011 e che la Regione Puglia ha allegato alla L. R. n. 68 del 28 dicembre 2017, integrato con gli stanziamenti aggiornati alla data del 30 settembre 2018 richiesti all'Ente.



Tabella 6 - Calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2018

ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 del D. Lgs. 118/2011		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2018 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2018
		(A)	(B)	(C=B-A)
(A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	(+)	6.810.432.097,65	6.862.363.331,65	51.931.234,00
(B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	(-)	5.339.459.781,00	5.362.874.781,00	23.415.000,00
(C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A-B)		1.470.972.316,65	1.499.488.550,65	28.516.234,00

SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2018 ⁽¹⁾	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2018
		(A)	(B)	(C=B-A)
(D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	(+)	294.194.463,33	299.897.710,13	5.703.246,80
(E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2017	(-)	123.006.001,93	123.006.001,93	0,00
(F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	(-)	0,00	0,00	0,00
(G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	(-)	0,00	0,00	0,00
(H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la legge in esame	(-)	0,00	0,00	0,00
(I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	(+)	199.271,86	199.271,86	0,00
(L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	(+)	40.484.532,93	40.484.532,93	0,00
(M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)		211.872.266,19	217.575.512,99	5.703.246,80



TOTALE DEBITO		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018 (A)	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2018 ⁽¹⁾ (B)	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2018 (C=B-A)
Debito contratto al 31/12/2017	(+)	1.592.940.419,17	1.592.940.419,17	0,00
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	(+)	0,00	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla legge in esame	(+)	0,00	0,00	0,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE		1.592.940.419,17	1.592.940.419,17	0,00

DEBITO POTENZIALE		PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2018 (A)	PREVISIONI AGGIORNATE DI COMPETENZA 2018 ⁽¹⁾ (B)	VARIAZIONI DI COMPETENZA 2018 (C=B-A)
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti		0,00	0,00	0,00
<i>di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento</i>		0,00	0,00	0,00
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento		0,00	0,00	0,00

Somma utile al fine del calcolo dell'indebitamento realizzato nel 2018	82.322.197,14	82.322.197,14	0,00
Percentuale realizzata	5,60%	5,49%	-0,11%

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della L. R. n. 68/2017 e quelli richiesti con nota n. 4237/2018 e forniti con nota n. 4504/2018
(Valori al centesimo di euro)

⁽¹⁾ I dati cumulati sono aggiornati alla data del 30 settembre 2018.



L'analisi della tabella evidenzia che la Regione Puglia anche nell'esercizio 2018, non solo ha raggiunto l'obiettivo della sostenibilità dell'indebitamento, dal punto di vista previsionale, ma lo fa mantenendosi notevolmente al di sotto del limite del 20% (5,60% che migliora ulteriormente al 30 settembre 2018 con il 5,49%), più che dimezzando la percentuale già bassa prevista nel bilancio 2017 (12,90%, poi realizzatasi a consuntivo del medesimo esercizio al 11,15%, come acclarato nella relazione allegata alla decisione di parifica n. 107/PARI/2018 del 13 luglio 2018 sul conto consuntivo dell'esercizio 2017).

La relazione-questionario dell'Organo di revisione, infine, precisa che tra le somme normativamente escluse dal calcolo, per un totale complessivo pari a €. 40.683.804,79 (somma delle righe I e L della tabella successiva), vanno considerate le rate di rimborso (in quota capitale più interessi) nell'esercizio 2018 delle anticipazioni di liquidità ottenute attraverso il D.L. n. 25/2013 per la somma complessiva di 30.383.931,38.

La sentenza n. 181/2015 della Consulta, infatti, ha chiarito che le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità sono escluse dal limite di indebitamento in quanto aventi natura di anticipazioni di cassa, sebbene di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie, con lo scopo di riallineare nel tempo i pagamenti di cassa degli enti destinatari con i loro impegni di competenza.

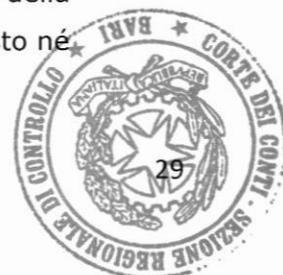
Rispetto dei saldi di finanza pubblica

Ai fini del controllo sulla spesa attraverso i saldi di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 466, della L. n. 232/2016, le regioni devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali intesi nel senso riformulato dall'art. 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Per entrate finali devono intendersi quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e per spese finali, quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Anche per gli anni 2018-2020, tra le entrate e le spese finali in termini di competenza, viene considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento; mentre, a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato esclusivamente dalle entrate finali.

Con sentenza n. 101 del 17/05/2018, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 466 citato, nella parte in cui ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, non ha previsto né



l'inserimento dell'avanzo di amministrazione né l'intero fondo pluriennale vincolato.

La Consulta, dopo aver rilevato che la disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di conseguenza, dal risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione (Corte Costituzionale, sentenza n. 247/2017) ha affermato che: "la pur ambigua formulazione" del comma 466 "lascia intendere che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall'avanzo o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale, debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza" con ciò determinando che, a differenza di quanto consentito fino al 2019, per il 2020 (esercizio finanziario che viene già in rilievo per effetto della programmazione triennale 2018-2020) gli enti territoriali sarebbero astretti tra due alternative, entrambe non conformi ai principi contenuti nei parametri evocati dalle Regioni ricorrenti: a) la rinuncia a onorare gli impegni e le obbligazioni passive previste dal fondo pluriennale vincolato a far data dal 2020; b) la ricerca di una nuova copertura per impegni e obbligazioni già perfezionati negli anni precedenti secondo una scansione pluriennale inscindibilmente collegata al programma realizzativo degli investimenti e degli interventi aventi cadenza diacronica rispetto al singolo esercizio finanziario.

Ad avviso del Giudice delle Leggi non v'è dubbio, quindi, che la mancata previsione della "neutralità finanziaria" per tutte le partite di entrata e spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura negli esercizi precedenti, comporta un evidente *vulnus* per l'ente territoriale con riguardo sia al principio del pareggio di cui all'art. 81 della Costituzione, sia a quello dell'art. 97, primo comma, primo periodo, della Costituzione.

In termini di obiettivo, anche nell'esercizio 2018 le regioni italiane sono state chiamate dallo Stato centrale a dare un contributo aggiuntivo ai saldi di finanza pubblica e pertanto il saldo effettivo non deve essere uguale a zero, ma positivo. Infatti, l'art. 1, comma 775, della legge di bilancio 2018 ha stabilito che alle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo destinato alla riduzione del debito, di importo pari a 2.300 milioni di euro per l'anno 2018.

Gli importi spettanti a ciascuna regione a statuto ordinario possono essere modificati a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2018, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.



Per la Regione Puglia il contributo aggiuntivo richiesto è risultato pari a €. 187.511.736,84 e pertanto il suo obiettivo per l'esercizio 2018 non potrà essere inferiore a tale cifra.

Con riferimento ai "patti di solidarietà", la Regione, con nota n. 4504 del 12 novembre 2018, riferisce che le intese regionali tra regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, Città metropolitane, Province e Comuni, disciplinate dall'articolo 2 del D.P.C.M. n. 21/2017, sono finalizzate a realizzare operazioni di investimento attraverso il ricorso all'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

Tali Enti, infatti, possono cedere e/o richiedere per uno o più esercizi successivi spazi finanziari (c.d. Intesa regionale "orizzontale") assicurando, per ciascun anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui al comma 1, dell'articolo 9, della predetta legge n. 243 del 2012, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. Gli spazi finanziari richiesti devono essere, tuttavia, "aggiuntivi" rispetto a quelli già disponibili nel pieno rispetto del proprio saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Inoltre, al fine di favorire gli investimenti nei settori strategici del proprio territorio, l'articolo 2 comma 8 del citato D.P.C.M. prevede che le regioni possano cedere, per uno o più esercizi successivi, agli enti locali del proprio territorio spazi finanziari per i quali non è prevista la restituzione negli esercizi successivi (c.d. Intesa regionale "verticale").

La Regione Puglia, per l'esercizio finanziario 2018, ha ceduto, senza futura restituzione, spazi finanziari per €. 15.864.497,19.

Quest'anno, alla data del 23 ottobre 2018, il Ministero dell'Economia e delle Finanze non aveva ancora reso noto il decreto concernente il monitoraggio e la certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2018 delle regioni e delle province di Trento e Bolzano e pertanto, in fase istruttoria, la Sezione ha comunque chiesto alla Regione Puglia di compilare un prospetto che rendesse noto il suddetto monitoraggio alla data del 30 settembre 2018.

La successiva tabella è stata costruita dalla Sezione con i dati forniti dalla Regione con nota n. 4504 del 12 novembre 2018.



Tabella 7 - Risultanze relative al monitoraggio sul pareggio di bilancio alla data del 30 settembre 2018

VERIFICA EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI	Dati gestionali di COMPETENZA al 30/09/2018
A1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	62.206.212,85
A2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	484.415.855,03
A3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	0,00
A4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto 2017	11.463,12
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata (A1 + A2 + A3 - A4)	546.610.604,76
B) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	5.401.109.629,55
C) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	1.878.338.225,80
D) Titolo 3 - Entrate extratributarie	56.493.028,74
E) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	1.787.671.815,91
F) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	297.297.668,19
G) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI	41.139.000,00
H1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	6.714.823.884,03
H2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	3.407.809,09
H3) Fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente	
H4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	
H5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione)	
H) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (H=H1+H2-H3-H4-H5)	6.718.231.693,12
I1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	2.223.944.995,30
I2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	21.808.344,96
I3) Fondo crediti di dubbia esigibilità in c/capitale	
I4) Altri accantonamenti in c/capitale (destinati a confluire nel risultato di amministrazione)	
I) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4)	2.245.753.340,26
L1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria al netto del fondo pluriennale vincolato	95.225.941,25
L2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	0,00
L) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria (L=L1 + L2)	95.225.941,25
M) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI	15.864.497,19
N) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI	41.139.000,00
O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (O=A+B+C+D+E+F+G-H-I-L-M-N)	892.445.501,13
P) OBIETTIVO DI SALDO	187.511.736,44
Q) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (Q=O-P)	704.933.764,69
OVERSHOOTING FINANZIARIO ALLA DATA DEL 30 SETTEMBRE 2018	7,48%

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati della nota n. 4504/2018
(Valori al centesimo di euro)

La tabella, evidenzia che a tre quarti di anno l'obiettivo di finanza pubblica risulta abbondantemente sotto controllo e che sarebbe, invece, sarebbe stato opportuno intensificare l'attività di impegno di spesa negli ultimi tre mesi per ridurre il più possibile l'effetto overshooting (Relazione allegata alla deliberazione n. 107/PARI/2018), atteso che a fronte di un obiettivo pari a circa 187 milioni di euro,



la Regione Puglia ha maggiori entrate che potrebbe spendere e non ha ancora speso pari a circa 700 milioni di euro. Sul punto, in adunanza, l'Ente ha chiarito che a fine anno si dovrebbe comunque rilevare una riduzione dell'effetto.

Si sottolinea, infine, che il dato inserito nella riga I2, pari a €. 21.808.344,96, differisce da quanto risultante nella tabella n. 1 e n. 3 (€. 21.446.831,35) per un maggior importo pari a €. 361.513,61 nonostante la voce I2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito, che esclude l'eventuale parte finanziata da debito, dovrebbe, al più, contenere un valore inferiore, e non superiore, rispetto al più completo fondo pluriennale vincolato delle spese in conto capitale inserito nelle tabelle n. 1 e n. 3.

LA SPESA SANITARIA

Il Piano di rientro sanitario

La spesa sanitaria e sociale, per come evidenziato ogni anno nella Relazione assessorile di accompagnamento al disegno di legge di bilancio, ricoprirebbe oltre il 90% del bilancio autonomo regionale.

Come noto, la Regione Puglia è attualmente in Piano di rientro sanitario.

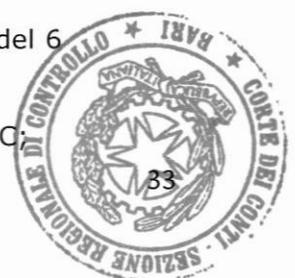
Nel 2010, a causa del mancato rispetto del Patto di stabilità negli anni 2006 e 2008, e, per il solo 2008, dell'eccezione sollevata al Tavolo di verifica in merito all'assistenza domiciliare e residenziale, la Regione Puglia ha richiesto la sottoscrizione di un piano di rientro, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della L. 311/2004 e del comma 97, art. 2, della L. 191/2009, per la riattribuzione dei finanziamenti ancora trattenuti per le annualità 2006 e 2008.

Nel novembre del 2012, in relazione alle criticità in essere e al fine di consolidare e rendere effettivamente strutturali gli interventi previsti nel Piano di rientro, il Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la Verifica dei livelli essenziali di assistenza ha chiesto alla Regione di redigere e adottare il Programma operativo per gli anni 2013-2015 (così come il Piemonte e la Sicilia), ai sensi dell'art. 15, comma 20, del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 135/2012.

Nel mese di novembre 2015, quindi, nella sessione del Tavolo Adempimenti Regionali e del Comitato Verifica LEA è stato rilevato il mancato raggiungimento di alcuni obiettivi del precedente Programma Operativo 2013-2015 e una situazione di strutturale squilibrio economico-finanziario del sistema sanitario regionale, dovuta in massima parte all'incidenza della spesa farmaceutica, accentuata anche dai costi per i farmaci innovativi.

Secondo quanto riportato nel Programma operativo allegato alla DGGR 129 del 6 febbraio 2018, il risultato del 2015 avrebbe risentito di diverse variabili:

- l'introduzione di un nuovo farmaco per la cura definitiva della epatite C;



- la riduzione del fondo sanitario tra ordinario e vincolato;
- l'incidenza della rettifica di contributi in c/esercizio per la destinazione a investimenti (minori ricavi) per circa 70 milioni di euro;
- iscrizione straordinaria delle somme di Payback Farmaceutico (113 milioni di euro) ex DL 179/2015 poi confluito nell'articolo 1, co. 702 e 703, della legge n.208/15.

Il risultato finale 2015 presentava quindi un disavanzo di 54 milioni di euro, coperti con il contributo regionale di 60 milioni di euro previsto con la L.R. 35/2015, per integrare le risorse necessarie per l'acquisto dei farmaci per la cura dell'epatite C. Pertanto nel 2016, in considerazione dell'urgenza di trovare soluzione sul disavanzo economico-finanziario registrato a rendiconto 2015 e delle inadempienze riscontrate dal Tavolo Tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la Verifica dei livelli essenziali di assistenza, la Regione Puglia ha formalizzato di volersi avvalere nuovamente dell'art. 15, comma 20, del D.L. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 135/2012, con un Programma Operativo 2016-2018.

Gli obiettivi operativi, per come formulati a seguito delle prescrizioni emerse dalla verifica, hanno riguardato:

- a. la riorganizzazione della rete ospedaliera e della emergenza-urgenza;
- b. rivisitazione delle reti di specialità;
- c. percorso nascita;
- d. potenziamento dell'attività di prevenzione, con particolare riferimento agli screening oncologici e alle malattie rare;
- e. interventi sulla rete laboratoristica e sulla rete territoriale;
- f. protocolli di intesa con le università;
- g. equilibrio economico;
- h. tempi di pagamento dei fornitori.

In considerazioni dei tempi necessari per l'iter di verifica, le azioni in materia di attuazione del Programma Operativo 2016-2018, così come modificate a seguito dei rilievi formulati dal Tavolo Tecnico e dal Comitato Permanente, sono state approvate solo con DGR n. 129 del 6 febbraio 2018.

Nel Tavolo di verifica del mese di luglio 2018, relativamente ai risultati raggiunti nel 2016, è emerso che le regioni Puglia, Molise e Sicilia hanno fatto registrare un netto miglioramento nel 2016 collocandosi sopra la soglia di adempienza.

La Regione Puglia è risultata adempiente per i LEA con un punteggio pari a 169 su un minimo di 160 e rispetto al punteggio pari a 155 dell'anno precedente, 2015 (Ministero della salute, Documento di monitoraggio LEA 2016).



Tabella 8 - Punteggi regionali Griglia LEA, Trend 2012-2016

REGIONI	ANNO DI RIFERIMENTO				
	2012	2013	2014	2015	2016
Veneto	193	190	189	202	209
Toscana	193	214	217	212	208
Piemonte	186	201	200	205	207
Emilia Romagna	210	204	204	205	205
Umbria	171	179	190	189	199
Lombardia	184	187	193	196	198
Liguria	176	187	194	194	196
Marche	165	191	192	190	192
Abruzzo	145	152	163	182	189
Lazio	167	152	168	176	179
Basilicata	169	146	177	170	173
Puglia	140	134	162	155	169
Molise	146	140	159	156	164
Sicilia	157	165	170	153	163
Calabria	133	136	137	147	144
Campania	117	136	139	106	124
Regioni non in PdR (punteggio medio)	183	187	195	195	199
Regioni in PdR (punteggio medio)	149	152	162	160	162

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati del documento di monitoraggio LEA 2016 del Ministero della Salute

Tra gli indici oggetto di esame nel Tavolo di verifica, la Regione Puglia ha registrato un importante decremento della ospedalizzazione, con un tasso totale standardizzato di dimissione pari a 130,5 per 1.000 residenti (minore della soglia di 160 su 1.000 residenti dell'anno 2016 e inferiore rispetto all'anno precedente, pari a 140,55 su 1.000 residenti).

Tuttavia, benché tra gli obiettivi del piano di rientro vi fosse la riorganizzazione dell'emergenza-urgenza, la Regione Puglia è rimasta inadempiente rispetto al relativo indicatore, con un punteggio sostanzialmente stabile nel primo e nel secondo anno di attuazione dell'ultimo piano di rientro e pari a 20 minuti (superiore rispetto alla soglia di 18 minuti e rispetto agli anni precedenti – 18 minuti nel 2014 e 19 nel 2015 – Ministero della Salute, Situazione erogazione dei LEA, Riunione di verifica del 18 luglio 2018).

Inoltre, sempre con riferimento agli obiettivi del Piano, ha registrato uno "scostamento non accettabile" in ordine alla prevenzione oncologica, screening di primo livello in un programma organizzato per cervice uterina, mammella e colon retto. Tuttavia, pur rimanendo nel range del parametro non accettabile, lo stesso dato appare in miglioramento nel 2017 con un valore pari a 4 (rispetto al 2 del



2016 - Ministero della Salute, Situazione erogazione dei LEA, Riunione di verifica del 18 luglio 2018).

"*Scostamento non accettabile*" si registra nel 2016 anche sulla campagna vaccinale.

Permane uno "*scostamento minimo*" e in miglioramento rispetto al parametro dei contaminanti negli alimenti di origine animale e uno scostamento sulle percentuali di ispezioni negli esercizi di ristorazione.

Risulta altresì in miglioramento, ma ancora non raggiunto, il parametro relativo all'assistenza agli anziani oltre i 65 anni in strutture residenziali.

Rinviando all'esame del rendiconto 2018 la verifica dei miglioramenti emersi nel corso del 2017 e 2018, si rileva sino d'ora che con DGR n.328 del 7/3/2017 la Regione Puglia ha predisposto e adottato il Piano di Comunicazione Regionale a sostegno del Piano e Calendario Vaccinale Regionale e che comunque la Regione ha deciso di aderire al Sistema di Valutazione delle performance del SSR- Network delle Regioni. Secondo quanto riferito in sede istruttoria, il rapporto 2017 ha certificato che la Puglia, per il secondo anno consecutivo, sia stata la regione con il maggior numero di indicatori in miglioramento, per oltre il 59% del totale (e con particolare riferimento all'area vaccinazioni, riduzione dell'ospedalizzazione inappropriata, percorso oncologico e chirurgico e presa in carico della cronicità). Inoltre, in adunanza, l'Ente ha riferito che nel 2018 l'indice LEA dovrebbe attestarsi su un punteggio di 181, ancora in miglioramento.

Il bilancio del Servizio sanitario regionale

Il sistema di finanziamento del fabbisogno finanziario complessivo sanitario regionale per l'esercizio 2018, secondo i dati rinvenibili nella nota integrativa al bilancio previsionale 2018-2020, è quantificato in 7.270,10 milioni di euro, sulla base delle informazioni più aggiornate comunicate dal Ministero della salute nelle more della definizione dell'Intesa di riparto del Fondo sanitario nazionale.

In sede di bilancio di previsione 2017, era già emerso che, considerato l'incremento previsto per il FSN e i vincoli/accantonamenti, era stato stanziato nel bilancio previsionale un maggior finanziamento di 130 milioni di euro nel 2017 e 70 milioni di euro nel 2018 e 2019.

La relazione dell'Organo di revisione contabile regionale, pervenuta alla Sezione in data 13 settembre 2018, prot. n. 3034, attesta che il bilancio regionale, ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, è articolato in capitoli tali da garantire nella sezione delle entrate separata evidenza delle seguenti grandezze: finanziamento sanitario ordinario corrente; finanziamento sanitario aggiuntivo corrente; finanziamento regionale del disavanzo pregresso; finanziamento per investimenti



in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20 della L. n. 67/1988.

Parimenti, la relazione dei revisori attesta anche che nella sezione delle spese è fornita separata evidenza delle seguenti grandezze: spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA; spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso; spesa per investimenti in ambito sanitario, con indicazione degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20 della L. n. 67/1988.

Il prospetto che segue, estratto dalla su richiamata relazione dell'Organo di revisione illustra, secondo i dati del bilancio di competenza dell'esercizio 2018, le sezioni di entrata e spesa sanitaria.

Tabella 9 - Entrate e spese sanitarie iscritte nel bilancio di previsione dell'esercizio 2018

ENTRATE		SPESE	
Finanziamento sanitario ordinario corrente	7.677.073.377	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back	7.677.073.377
Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	0	Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA	0
Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0	Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	0
Finanziamento per investimenti in ambito sanitario <i>di cui investimenti per l'edilizia sanitaria</i>	24.297.158	Spesa per investimenti in ambito sanitario <i>di cui investimenti per l'edilizia sanitaria</i>	24.297.158
TOTALE	7.701.370.535	TOTALE	7.701.370.535

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati forniti con nota n. 3034 del 13/09/2018
(Valori all'unità di euro)

Come già precedentemente evidenziato, anche quest'anno l'art. 5 della L.R. n. 67/2017 recante la legge di stabilità regionale 2018 prevede l'assegnazione, al fine di far fronte ai maggiori oneri derivanti per l'anno 2017 al Servizio sanitario regionale per le spese in conto capitale sostenute nel corso dell'esercizio, nel bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 1, titolo 2, di una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2018, in termini di competenza e cassa, di ulteriori 20 milioni di euro.

Con riferimento all'incidenza della spesa sanitaria sul bilancio regionale, è stato richiesto in sede istruttoria di relazionare in ordine alla spesa totale sanitaria



iscritta nel bilancio di previsione della Regione, con specifica indicazione dei singoli capitoli di spesa e dei corrispondenti capitoli di entrata.

Nella nota di riscontro della Regione è stata confermata e riportata la tabella di cui sopra ed è stato specificato che le voci indicate sono ricomprese nella Missione 13 del bilancio regionale, ma è stato specificato che non tutte le voci iscritte nella Missione 13 rientrano nel perimetro di consolidamento sanitario.

E' stata quindi elaborata una seconda tabella che si riporta di seguito:

Tabella 10 - Riconciliazione di tutte le spese sanitarie iscritte nel bilancio di previsione 2018

SPESE	DATO DEL QUESTIONARIO A BILANCIO 2018	RICONCILIAZIONE	BILANCIO REGIONALE MISSIONE 13
	(A)	(B)	(C=A+B)
Rimborso quote anticipazioni di liquidità (D.L. n. 35/2013 e smi) - no bilancio sanità		40.469.775	40.469.775
Investimenti con POR - FESR (no perimetro sanitario)		15.963.879	15.963.879
Altro: Progetto (riclass. sociale)		100.000	100.000
Personale di ruolo Dipartimento Salute (Bilancio Autonomo)		2.221.375	2.221.375
TOTALE	7.701.370.535	58.755.030	7.760.125.565

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati forniti con nota n. 4528 del 13/11/2018
(Valori all'unità di euro)

In considerazione dell'importanza e della rilevanza del comparto sanità sul bilancio regionale, nonché dell'impatto che i servizi sanitari hanno sulle risorse pubbliche da un lato, e sul benessere della collettività dall'altro, appare di particolare importanza poter quantificare e delimitare in maniera completa i costi sostenuti annualmente.

In sede istruttoria è stato quindi chiesto di confermare se il comparto sanità incide per il 90% del bilancio autonomo della Regione Puglia ed eventualmente di riportare i dati utilizzati per quantificare tale incidenza.

Con nota n. 4755 del 7 dicembre 2018, la Regione Puglia ha specificato che: *"riguardo l'incidenza della spesa sanitaria sul bilancio regionale si precisa che il bilancio di previsione 2018 - 2020, e in particolare il solo dato relativo agli importi di competenza dell'anno 2018, la spesa sanitaria corrente rappresenta l'81% del totale delle spese correnti della Regione Puglia. Se si tiene conto nella gestione del bilancio del calcolo complessivo globale anche dei residui passivi e dell'incidenza dei fondi europei, il dato è più elevato".*



Anche per l'anno 2018, dall'esame del Documento di economia e finanza (DEFR) della Regione Puglia approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 2126 dell'11 dicembre 2017, e dal Consiglio regionale con delibera n. 164 del 21 dicembre 2017, emerge che l'Ente, in tema di politiche della salute reputa strategici gli interventi relativi all'infrastrutturazione delle ASL (e il loro potenziamento tecnologico) e gli interventi per nuove strutture e nuovi servizi sociali e sociosanitari, nell'ottica di elevare il grado di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini a partire in primo luogo dal diritto alla salute. A tal fine sarà ulteriormente rafforzata la centralizzazione della spesa sanitaria attraverso il "Soggetto Aggregatore" che si reputa consentirà di conseguire importanti risparmi di spesa negli acquisti che daranno vita a ulteriori disponibilità finanziarie da reinvestire per il miglioramento delle prestazioni.

In particolare, si intende realizzare interventi mirati all'ulteriore potenziamento e qualificazione delle reti sanitarie e sociosanitarie, con una accelerazione dei servizi innovativi nei settori della telecardiologia, della telemedicina, dei mezzi mobili del 118, del nuovo portale della salute e della dematerializzazione delle ricette mediche. Elevati investimenti sono destinati all'ulteriore potenziamento della rete dei distretti sociosanitari territoriali attraverso la diffusione dei presidi territoriali assistenzialmente integrati che ricomprendono anche la riconversione e riqualificazione degli ospedali dismessi, orientati a svolgere le attività di diagnostica specialistica e di chirurgia ambulatoriale, nonché a incrementare le prestazioni erogate con l'ausilio di telemedicina nell'ambito di percorsi domiciliari sanitari e sociosanitari.

All'esito della fase istruttoria, è emerso quindi che il bilancio preventivo economico annuale consolidato del Servizio sanitario regionale è stato approvato con delibera di Giunta n. 1431 del 2 agosto 2018, dopo il superamento della verifica ministeriale del 18 luglio 2018 (ex art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2014, n. 311). Come noto, nel perimetro di consolidamento del bilancio sono ricompresi, per il D.Lgs. 118/2011, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale e la gestione sanitaria accentrata.

Il bilancio della GSA non consolida le Agenzie (ARES e ARPA) e l'Osservatorio Epidemiologico, ma la Regione ne finanzia le spese di funzionamento e i costi sostenuti, finanziati con il Fondo Sanitario indistinto, sono iscritti tra i costi della GSA come trasferimenti.

Per come riferito in sede istruttoria, i finanziamenti a tali Enti sono quindi riportati come trasferimenti alla specifica voce del Modello CE Ministeriale BA1310 - B.2.A.14.3) contributi a società partecipate e/o enti dipendenti della Regione.



"Pertanto il Bilancio della GSA non riporta i costi delle Agenzie ma solo gli eventuali trasferimenti finanziati dal Fondo Sanitario".

Con la nota n. 4755 del 7 dicembre 2018, la Regione Puglia ha specificato, inoltre, che i Bilanci degli Enti su richiamati sono soggetti al controllo da parte del Servizio Controlli Agenzie, Organismi e Società Partecipate istituito presso la Sezione Raccordo al Sistema Regionale della Puglia.

Per come riferito nelle conclusioni contenute nella Relazione al bilancio di previsione consolidato, anno 2018, si rileva che il bilancio è stato redatto sulla base delle proposte di bilancio definite dalle rispettive Sezioni del Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere e dello Sport per tutti, proposte in linea con gli obiettivi strategici del Dipartimento, con il Piano Operativo 2016-2018 e i preventivi delle Aziende del SSR.

"Per quanto concerne l'esercizio 2018, l'avvio, in particolare delle azioni in materia di controllo e governo della spesa farmaceutica come da Piano Operativo, nonché i risparmi derivanti dall'utilizzo delle gare telematiche centralizzate avviate da InnovaPuglia (Vaccini Antinfluenzali, STENT intracranici e vascolari, Lavanolo, Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA), Farmaci, ecc) lasciano prevedere che il risultato operativo programmatico per il SSR sarà in pareggio. Tale risultato garantisce, da un lato, un risparmio di risorse regionali del bilancio autonomo, dall'altro il possibile completamento delle procedure assunzionali in itinere e da avviare nell'ambito della Sanità".

E' inoltre riportata una tabella in cui sono riepilogati i risultati di esercizio ratificati al Tavolo Tecnico ministeriale per la Verifica degli adempimenti regionali, dal 2010 al 2016:

Tabella II - Risultato di esercizio al tavolo di Verifica Ministeriale e obiettivi da piano di rientro del SSR dal 2010 al 2016

ANNO	2010 ⁽¹⁾	2011	2012	2013	2014	2015 ⁽²⁾	2016 ⁽²⁾
Obiettivo da Piano di Rientro e Operativo	-314,2	-125,0	-52,0	-39,5	3,2	0,0	0,0
Risultato di esercizio al Tavolo di Verifica	-332,7	-108,4	3,9	5,3	14,7	7,2	4,8

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati della relazione di accompagnamento al bilancio di previsione 2018-2020
(Valori in milioni di euro)

⁽¹⁾ Risultato non valutabile poiché il Piano di Rientro è stato sottoscritto solo il 29/11/2010.

⁽²⁾ Risultato include il contributo del bilancio autonomo. Nel 2015 per compensare l'incremento del costo dei farmaci innovativi (in particolare per la cura dell'epatite C) e nel 2016 per compensare in particolare il blocco del payback farmaceutico a causa del ricorso delle aziende farmaceutiche contro la ripartizione e la metodologia di calcolo applicata da AIFA.



Infine, per come è emerso nei Tavoli di verifica del Piano operativo, nel 2017 la Regione Puglia ha presentato un avanzo di gestione pari a 3,735 milioni di euro, in diminuzione rispetto agli anni precedenti.

I piani di rientro ai sensi dell'art.1, comma 524 della L. n. 208/2015

Con riferimento agli enti da assoggettare a piano di rientro ai sensi dell'art.1, comma 524 della L. n. 208/2015, la Regione ha specificato di aver istituito la GSA e di non aver iscritto nel bilancio di previsione della GSA una quota del fondo sanitario corrispondente alla somma degli eventuali scostamenti negativi annuali previsti nei piani, come stabilito nel D.M. 21 giugno 2016, perché, come già illustrato con nota pervenuta il 7/11/2017 prot. n. 4730 e confermato nella nota pervenuta il 13/11/2018, prot. n.4528, la Regione è ancora in attesa dell'incontro definitivo per la risoluzione di alcuni quesiti richiesti al Ministero con nota del Direttore d'Area prot. 372 del 21/9/2016, per la verifica dei finanziamenti relativi alla funzione didattica delle aziende ospedaliero-universitarie e dei finanziamenti vincolati.

Come noto, con la legge 208 del 2015 e s.m.i. (legge di stabilità per il 2016) era stata prevista la possibilità per le aziende sanitarie e ospedaliere di ricorrere all'istituto del Piano di rientro triennale per poter procedere al risanamento e alla riqualificazione di strutture di ricovero che si trovino in squilibrio finanziario (uno scostamento tra costi rilevati dal modello di rilevazione del conto economico (CE) consuntivo e ricavi determinati come remunerazione dell'attività, ai sensi dell'articolo 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 , e successive modificazioni, pari o superiore al 7 per cento dei suddetti ricavi, o, in valore assoluto, pari ad almeno 7 milioni di euro e/o che rivelino il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure).

Le modalità di individuazione dei costi e di determinazione dei ricavi, nonché della metodologia per individuare il mancato rispetto del secondo requisito, dovevano essere individuati con apposito decreto previsto dal comma 526.

Il decreto attuativo, contenente quanto sopra indicato, nonché le linee guida per la predisposizione dei piani aziendali per le Regioni non in piano di rientro regionale (comma 529) e per le Regioni in piano di rientro regionale (comma 530), era stato adottato il 21 giugno 2016.

Tuttavia, prima della sua adozione, in data 29 febbraio 2016, la Regione Veneto aveva promosso ricorso innanzi alla Corte Costituzionale per vedere dichiarata l'illegittimità dell'art. 1, commi da 524 a 529, da 531 a 536, 553, 555 e 568, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016).



Con la sentenza n.192/2017, la Corte si è quindi pronunciata, dichiarando l'illegittimità costituzionale dei soli commi 524-525-526, 529 e 536 della L.208/2015, e in particolare nella parte in cui prevedono che i decreti ministeriali ivi contemplati siano emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa Conferenza e nella parte in cui prevedono che i provvedimenti ivi contemplati siano adottati dalla Giunta regionale.

Ad avviso del Giudice delle Leggi, *"in conclusione, la normativa in questione tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di standard di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli standard siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici.*

In presenza di un intreccio così fitto e complesso, devono ritenersi fondate le sole censure rivolte specificamente nei confronti dei commi 526 e 536, nella parte in cui stabiliscono che i decreti ministeriali ivi previsti siano adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con la stessa Conferenza". D'altro lato, come chiarito dalla Consulta, troverà anche applicazione la ripartizione di competenze stabilita autonomamente da ciascuna Regione tra i propri organi, in base alle proprie norme statutarie e legislative.

Per come riportato nel Questionario sul bilancio di previsione, al punto 7.14, la Regione sul punto era in attesa di sviluppi normativi.

In sede istruttoria è stato ulteriormente riferito che *"il decreto è ancora in attesa di essere iscritto all'ordine del giorno per l'approvazione in Conferenza Stato-Regioni dell'intesa con il Governo. Con l'occasione si evidenzia che la GSA Puglia partecipa insieme a altre cinque regioni al tavolo di lavoro ministeriale per la predisposizione dei nuovi modelli di rendicontazione (CE, SP, LA, CP). Sino alla approvazione dei nuovi modelli CP (Costi per presidio) non si potrà comunque avviare i piani di rientro dei presidi ospedalieri. Il primo anno, se approvato il decreto, si potrà procedere alla verifica di quali Aziende Ospedaliere e IRCCS sono da avviare a Piano di Rientro".*

Anche nella nota n. 4755 del 7 dicembre 2018, viene ribadito che la Regione Puglia è in attesa dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni del nuovo testo ministeriale attuativo e della successiva approvazione con Decreto ministeriale.

La Regione Puglia, quindi, non ha ancora provveduto a individuare le aziende che dovranno adottare il Piano di rientro di cui al comma 524 citato, né a iscrivere nel bilancio preventivo della GSA una quota del fondo sanitario corrispondente alla somma degli eventuali scostamenti negativi previsti nei piani, ancora non adottati.



In adunanza pubblica è tuttavia emerso che era stata avviata una prima fase presso il Ministero per l'individuazione di quattro aziende sanitarie che potessero ricorrere al piano di rientro secondo i criteri stabiliti dal vecchio decreto attuativo. Per quanto riferito in adunanza dall'Ente, le quattro aziende, tuttavia, allo stato attuale non avrebbero più gli indici di criticità normativamente previsti.

Si deve in questa sede evidenziare che nella Regione, a chiusura 2017, comunque già tre strutture sanitarie chiudevano in perdita il bilancio d'esercizio.

La spesa farmaceutica

La Legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017) ha definito all'articolo 1, commi 398 e 399, i due nuovi tetti della spesa farmaceutica a partire dall'anno 2017, mantenendo invariate le risorse complessive pari al 14,85% del FSN.

In particolare la legge di Bilancio 2017 ha così disposto:

- "comma 398: 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, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, 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. Conseguentemente il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera assume la denominazione di «tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti»;
- "comma 399: ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dal comma 398, il tetto della spesa farmaceutica territoriale, di cui all'articolo 5 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è rideterminato nella misura del 7,96 per cento. Conseguentemente il tetto della spesa farmaceutica territoriale assume la denominazione di «tetto della spesa farmaceutica convenzionata».

Inoltre la stessa Legge di Bilancio 2017 ha istituito:

- a decorrere dal 1° gennaio 2017, nello stato di previsione del Ministero della Salute un Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi non oncologici, con una dotazione di 500 milioni di euro annui;
- a decorrere dal 1° gennaio 2017, nello stato di previsione del Ministero della Salute un Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali oncologici innovativi, con una dotazione di 500 milioni di euro annui, mediante utilizzo delle risorse del comma 393.

Secondo i dati AIFA, la spesa farmaceutica convenzionata netta a carico del SSN nel periodo gennaio-aprile 2018 calcolata al netto degli sconti, della



compartecipazione totale (ticket regionali e compartecipazione al prezzo di riferimento) e del pay-back 1,83% versato alle Regioni dalle aziende farmaceutiche, si è attestata a 2.642,1 ml di euro, evidenziando un decremento, rispetto all'anno precedente, pari a 142,8 ml di euro (€ 2.785 ml, -5,1%) (AIFA, Monitoraggio della spesa farmaceutica Nazionale e Regionale, gennaio-aprile 2018).

I dati utilizzati per l'elaborazione della spesa farmaceutica convenzionata provengono dal flusso informativo delle prestazioni farmaceutiche erogate attraverso le farmacie, pubbliche e private, convenzionate con il SSN, istituito ai sensi della L.448/1998, successivamente modificato ai sensi del DM 245/2004 e dalle DCR (Distinte Contabili Riepilogative) che AIFA riceve mensilmente dalle Regioni (come noto, in generale, tale flusso è alimentato dalle aziende farmaceutiche e dalla distribuzione intermedia e rileva le confezioni movimentate lungo la filiera distributiva, fino ai punti di erogazione finale).

La spesa farmaceutica per acquisti diretti, calcolato al lordo della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto, si è attestata nel periodo gennaio-aprile 2018 per un importo di 1.565 mln di euro, con un decremento rispetto all'anno precedente pari a 115,7 mln di euro (pari a - 6,9%) (AIFA, Monitoraggio della spesa farmaceutica Nazionale e Regionale, gennaio-aprile 2018).

Con specifico riferimento alla Regione Puglia, alla chiusura dell'esercizio 2016, per quanto riguarda l'allora spesa farmaceutica territoriale (ora spesa farmaceutica convenzionata), l'esame dei dati AIFA aggiornati, evidenziava il superamento del limite di spesa, pur dovendosi rilevare la percentuale del 13,05%, in lieve flessione rispetto alla percentuale del precedente esercizio (13,25%).

Tuttavia, la Regione Puglia si collocava, come avvenuto alla chiusura dell'esercizio 2015, sempre al secondo posto (dopo la Regione Sardegna) tra le Regioni che avevano superato il predetto limite percentuale dell'11,35%.

Il monitoraggio dei dati AIFA del 14/9/2017, per il primo quadrimestre dell'esercizio 2017, confermava il *trend* discendente della percentuale che si attestava al 9,20%.

Dall'esame della documentazione AIFA afferente l'intera annualità 2017 emergeva il superamento del predetto limite di spesa per aver la Regione Puglia conseguito la percentuale del 8,76, collocandosi al secondo posto tra le Regioni inadempienti ma confermando un costante trend discendente della spesa nel corso dell'esercizio.

Già nella Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2017, era stato evidenziato che nel corso dell'anno erano proseguite le attività di contenimento della spesa farmaceutica ed era stato precisato che le azioni



intraprese si incardinano nel contesto di quanto previsto dal programma del Piano operativo di riqualificazione del Servizio sanitario regionale per gli anni 2016-2018, da ricondurre alle seguenti quattro linee di azione tutte strettamente interconnesse:

1. rafforzamento del monitoraggio e del controllo, attraverso strumenti informatici, della fase prescrittiva ed erogativa;
2. definizione di tetti spesa per singolo canale distributivo e assegnazione di obiettivi gestionali annuali ai Direttori generali, collegati anche alla approvazione di linee guida e indirizzi per specifiche tipologie di farmaci (con relative schede di monitoraggio e confronto con il benchmark nazionale);
3. razionalizzazione degli acquisti diretti sia mediante revisione del prontuario terapeutico regionale sia mediante centralizzazione degli acquisti attraverso il Soggetto Aggregatore;
4. potenziamento della distribuzione diretta e revisione in accordo distribuzione per conto farmaci PHT.

In data 16 giugno 2017 era stato sottoscritto il nuovo accordo con le Associazioni di categoria delle farmacie convenzionate pubbliche e private reso esecutivo dalla Giunta regionale con deliberazione n. 978 del 20/6/2017: secondo le valutazioni dell'Ente, l'impatto economico di tale accordo, vigente dal 1° luglio 2017, sarebbe dovuto essere pari a circa -2,85 milioni di euro nel 2017 e circa -5,7 milioni di euro nel 2018, ben al di sopra a quanto prudenzialmente riportato nella proposta di piano operativo.

Con l'emanazione del regolamento n. 17 del 13/10/2017, la Regione Puglia, ha adottato, inoltre, una specifica disciplina in tema di prescrizioni farmaceutiche disponendo, tra l'altro, che, al fine di garantire la continuità terapeutica, all'atto delle dimissioni da ricovero, le strutture ospedaliere hanno l'obbligo di consegnare ai pazienti i farmaci necessari per il primo ciclo di terapia; che la dispensazione di farmaci per il primo ciclo di terapia deve essere attuata da parte delle farmacie ospedaliere o distrettuali anche a seguito di visita specialistica; che sono prescrivibili in distribuzione diretta i farmaci ricompresi nel Prontuario Terapeutico Regionale.

Con determinazione dirigenziale n. 12/2017 del Direttore del Dipartimento Promozione della Salute, sono stati definiti anche specifici tetti di spesa per i dispositivi medici per singola azienda pubblica del SSR per l'anno 2017 sulla base della ripartizione tra assistenza ospedaliera e territoriale dando atto che tali valori di riferimento potranno essere oggetto di successivo ulteriore aggiustamento nel 2017 sulla base della ripartizione definitiva del Fondo Sanitario Nazionale alle Regioni per l'anno in corso e conseguente riparto del FSR alle Aziende Sanitarie



pubbliche. All'esito della fase istruttoria, la Sezione rilevava che sono state anche avviate le gare regionali per l'acquisto di farmaci mediante istituzione del sistema dinamico di acquisizione da parte del soggetto aggregatore società in house InnovaPuglia Spa.

Il primo appalto per circa 1,17 miliardi di euro risulta aggiudicato nei primi mesi dell'esercizio 2018 ed era stato bandito un secondo appalto anche per farmaci non esclusivi.

Tra le competenze delineate dall'art. 3 della L. R. n. 29/2017, istitutiva dell'Agenzia strategica regionale per la salute e il sociale (A.Re.S.S.), devono segnalarsi le attività in tema di razionalizzazione della spesa farmaceutica tramite l'ideazione di misure migliorative dell'appropriatezza prescrittiva. Sul punto si rinvia al paragrafo relativo alla struttura organizzativa della Regione per la sanità.

In sede di analisi bilancio di previsione 2018, in fase istruttoria, la Regione ha riportato i dati aggiornati inerenti l'andamento della spesa farmaceutica convenzionata regionale nel periodo Gen-Sett. 2018, evidenziando che, dai dati rilevati dal sistema di monitoraggio Tessera Sanitaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato possibile verificare un risparmio, rispetto allo stesso periodo del 2017, pari a euro 35,9 milioni che, sommato al risparmio conseguito nel 2017 pari a euro 36 milioni porta a un risparmio a settembre 2018 di 71,9 milioni già superiore a quanto preventivato nel piano operativo per il triennio 2016/2018 (-61 milioni, vedasi tabella VI-2 del piano operativo approvato con D.G.R. n. 129/2018).

Tabella 12 - Spesa farmaceutica convenzionata netta della Regione Puglia

PERIODO	VALORI	(C=B-A)	(D=C/A*100)
Gennaio - Settembre 2017 (A)	473.612.329	-35.977.669	-7,60%
Gennaio - Settembre 2018 (B)	437.634.660		

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati forniti con nota n. 4528 del 13/11/2018
(Valori all'unità di euro)



È stato quindi evidenziata, *"nei primi 9 mesi del 2018, una riduzione della spesa farmaceutica convenzionata rispetto allo stesso periodo del 2017 in termini percentuali del 7,60%, che contribuisce a una ulteriore consistente riduzione dello scostamento rispetto al tetto di spesa previsto dalla normativa vigente. La previsione di risparmio sul 2018 è stimata in 45 milioni (dato conservativo). L'analisi dei dati di dettaglio inerenti la spesa farmaceutica convenzionata regionale evidenzia inoltre che, con riferimento alle categorie di medicinali che sono state oggetto di provvedimenti emessi dalla Giunta Regionale della Puglia ai fini dell'incremento dell'appropriatezza prescrittiva (ad es., Farmaci Inibitori di*

Pompa Protonica-IPP, Antinfiammatori, Iperuricemia, Respiratori, etc..), la riduzione di spesa registrata nel corso nel periodo Gen-Sett. 2018 vs 2017 dalla Regione Puglia è stata più marcata anche rispetto a quella registrata della media nazionale”.

Inoltre, ha comunicato che il Dipartimento regionale per la Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport, al fine di continuare anche per il 2018 l'azione già avviata nel corso del 2017, finalizzata alla razionalizzazione della spesa farmaceutica convenzionata, ha emanato recentemente ulteriori circolari, indirizzate ai Direttori Generali delle Aziende sanitarie del SSR:

- la Nota Prot. n. A00_081/4457 del 19/09/2018 con cui sono stati sollecitati tutti i Direttori Generali e Sanitari delle Aziende pubbliche del SSR ad adottare i Piani Aziendali finalizzati all'implementazione del Primo Ciclo di terapia post dimissione da Ricovero o visita specialistica ospedaliera, in linea con le precedenti disposizioni regionali di cui al Regolamento Regionale n. 17/2017 e al Regolamento Regionale n. 3/2013, in applicazione della L. 405/2001;
- la Nota Prot. n. A00_005/318 del 25/10/2018 con cui, a fronte dell'analisi dei dati effettuata dal Servizio Politiche del farmaco regionale sul Rapporto regionale Osmed 2017, specifico per la Puglia, pubblicato sul sito istituzionale dell'AIFA in data 22/10/2018, sono state individuate le principali criticità, in termini di medicinali che nel corso dell'anno 2017 hanno determinato una maggiore incidenza della spesa farmaceutica, rispetto alle quali la Regione ha sollecitato nuovamente i Direttori Generali e Sanitari delle Aziende SSR all'adozione di azioni correttive volte alla diminuzione di spesa e all'incremento dell'appropriatezza prescrittiva.

Anche con riferimento alla spesa farmaceutica non convenzionata, il Decreto del Ministro della Salute 15 luglio 2004 ha previsto l'istituzione, nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, del flusso della "tracciabilità del farmaco", finalizzato a tracciare le movimentazioni di medicinali con AIC sul territorio nazionale e/o verso l'estero.

I dati analizzati si riferiscono all'acquisto di medicinali da parte delle strutture sanitarie pubbliche (assistenza farmaceutica non convenzionata). Pertanto, essi sono relativi alla fornitura di medicinali da parte delle aziende farmaceutiche alle strutture sanitarie pubbliche che, successivamente, vengono utilizzati all'interno delle strutture stesse o dispensati direttamente al paziente per una loro utilizzazione anche al di fuori delle strutture sanitarie (distribuzione diretta e per conto).



Con particolare riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti in Puglia, dalla documentazione AIFA aggiornata a novembre 2017, emerge che la allora così detta spesa farmaceutica ospedaliera della Regione, alla chiusura dell'esercizio 2016, aveva raggiunto la percentuale del 5,4% a fronte del limite di spesa del 3,5% vigente nell'esercizio 2016, presentando comunque una riduzione rispetto all'esercizio 2015 ove aveva conseguito un risultato del 5,55%.

Dopo la modifica intervenuta ad opera dell'art. 1, comma 398, della citata L. n. 232/2016, nel 2017, la Regione risultava aver conseguito una percentuale del 9,77%. Pur dovendosi prendere atto che tale tetto di spesa nel 2017 era stato oltrepassato da tutte le Regioni e dalle Province autonome (con eccezione della Provincia autonoma di Trento e della Valle d'Aosta), la Regione Puglia si collocava al secondo posto per l'elevata percentuale di sfioramento del tetto di spesa.

Nel periodo gennaio-aprile 2018, tale indice sembra essere particolarmente aumentato con una percentuale dell'11,25, anche in aumento rispetto al 10,33% dello stesso periodo nel 2017.

Per ciò che concerne, quindi, la spesa farmaceutica complessiva, ferma restando la modifica intervenuta nel 2017 in ordine alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, la percentuale è rimasta pressoché costante nei tre anni di riferimento (2015-2017).

Tabella 13 - Spesa farmaceutica convenzionata (ex territoriale) e per acquisti diretti (ex ospedaliera) della Regione Puglia

PERIODO DI RIFERIMENTO	VALORI PERCENTUALI
Anno 2015	18,80%
Anno 2016	18,43%
Anno 2017	18,53%

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati AIFA di monitoraggio della spesa farmaceutica

In relazione al primo quadrimestre dell'anno, emerge una lieve inflessione nel 2018, rispetto al 2017, sebbene l'incidenza del quadrimestre sia comunque superiore al valore annuale.



Tabella 14 - Spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti della Regione Puglia

PERIODO DI RIFERIMENTO	VALORI PERCENTUALI
Gennaio - Aprile 2017	19,68%
Gennaio - Aprile 2018	19,52%

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati AIFA di monitoraggio della spesa farmaceutica

Infine, con riferimento al Pay back, così come previsto dal D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con L. n. 135/2012, la Regione ha riferito in sede istruttoria che dopo 3 anni dal ricorso, udienze e sentenze TAR sospese e rinviate, nonostante incontri a livello nazionale tra Aziende, AIFA e Ministeri (Salute e MEF) non vi sono sviluppi. Al momento è tutto ancora congelato e probabilmente nella Legge nazionale di Bilancio 2019 (c.d. Finanziaria) sono previste ulteriori novità.

I Ministeri sopra richiamati stanno valutando la possibilità di transare sulle somme dovute al fine di erogare somme certe alle Regioni.

Sul punto si erano già espresse le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nell'audizione del novembre 2017 sul disegno di legge di bilancio per l'anno 2018 (Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di bilancio per l'anno 2018, Commissioni congiunte Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati). Infatti, l'articolo 41 del disegno di legge prevedeva che l'AIFA adottasse, entro 30 giorni dalla legge di bilancio, le determinazioni relative al superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera per l'anno 2016, consentendo il versamento delle somme spettanti alle Regioni per il payback; inoltre avrebbe dovuto concludere, entro 120 giorni sempre dall'approvazione della legge, le transazioni avviate con le aziende farmaceutiche relative ai contenziosi insorti per il Ripiano relativo agli anni 2013, 2014 e 2015, ancora pendenti a fine 2017.

Per come rilevato dalla Corte, *"da un lato, la definizione del meccanismo del payback per il 2016 consentirebbe alle Regioni di ottenere il ripiano delle somme eccedenti il tetto per il 2016, non scontate né nei bilanci dell'anno (validati dai tavoli di monitoraggio lo scorso aprile), né nei dati di contabilità nazionale; dall'altro, la conclusione degli accordi transattivi relativi ai contenziosi che riguardano gli esercizi 2013-2015 permetterebbe di evitare un eventuale risultato sfavorevole dei procedimenti in corso, paventato dall'Avvocatura Generale dello Stato, e la conseguente restituzione di somme già versate all'erario. Un esito avverso inciderebbe sui risultati del 2015, anno in cui è stato consentito alle Regioni di scontare una quota rilevante di tali ammontari.*



Il DL n. 113 del 2016 (articolo 21) aveva previsto che, sulla base degli importi individuati dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), le aziende farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio di farmaci dovessero corrispondere a titolo provvisorio a un Fondo presso il MEF la quota di ripiano a proprio carico per ciascuno degli anni 2013, 2014, 2015 secondo percentuali diverse (90 per cento per il 2013-2014 e 80 per cento per il 2015).

In relazione al triennio 2013-2015, rispetto a un payback atteso dell'ordine di circa 1.485 milioni, le aziende farmaceutiche hanno versato al Fondo istituito circa 880 milioni.

Numerose aziende hanno effettuato il versamento, ma contestualmente hanno presentato ricorso al TAR Lazio per l'annullamento dei provvedimenti (AIFA), diretti a definire gli importi a loro carico. Il TAR Lazio ha parzialmente accolto le argomentazioni delle ricorrenti e rinviato la decisione di merito a fine 2017.

Grazie a quanto disposto dalla legge n. 208 del 2015 (articolo 1, commi 702 e 703), le Regioni hanno iscritto nei propri bilanci 2015, quota parte dell'importo complessivo previsto. Si tratta di circa 665 milioni (il 90 per cento delle somme versate al Fondo). Ma, in attesa della definizione del contenzioso, il MEF non ha versato alle Regioni le somme loro spettanti.

Per quanto riguarda il 2016, non è stato possibile prevedere una imputazione ancorché provvisoria come lo scorso esercizio. L'AIFA non ha ancora concluso la procedura per qualificarne l'ammontare, come era previsto dall'articolo 21, comma 19, del decreto-legge n. 113 del 2016 (l'adozione del provvedimento da parte dell'AIFA entro il 31 ottobre u.s. e il versamento da parte delle Aziende farmaceutiche direttamente alle regioni entro il successivo 15 novembre). Il rinvio della decisione alla fine del 2017 e i ricorsi presentati da numerose aziende in riferimento alla determinazione dei budget 2016, pertanto hanno reso impossibile prevedere una disposizione normativa diretta a consentire alle Regioni l'iscrizione nei bilanci delle somme del payback.

La relazione tecnica indica, poi, che la conciliazione consentirebbe di ottenere 930 milioni contro gli 880 già versati. Una valutazione che, visti anche i timori per un esito negativo per lo Stato dei ricorsi, richiederebbe ulteriori elementi informativi. Inoltre va considerato che, per evitare l'eventuale riproposizione di contenzioso anche in relazione all'anno 2016, si prevede che gli accordi transattivi possano essere stipulati solo con le aziende farmaceutiche che abbiano regolarmente versato le eventuali somme loro addebitate, riferite al payback del 2016. Ciò fa ritenere che possa incidere sulle scelte degli operatori l'entità dello sfondamento del tetto stimato per il 2016 (e anch'esso in alcuni casi già oggetto di contenzioso). Nonostante siano stati riaperti i flussi informativi sui farmaci per permettere alle Regioni e alle aziende il ridedposito dei dati o integrazioni degli stessi ai fini della



procedura per il calcolo del payback, la diffusione a fine luglio 2017 dei dati relativi al 2016 consente una prima quantificazione degli importi relativi al superamento dei tetti. Per quanto riguarda la spesa farmaceutica territoriale si registra un avanzo rispetto alla spesa programmata di oltre 205 milioni. Determinante in tale risultato è l'esclusione dall'aggregato soggetto al tetto dell'11,35 per cento della spesa per i medicinali innovativi per l'ammontare coperto con le risorse stanziare nel fondo a ciò dedicato (esclusione prevista dall'articolo 1 comma 569 della legge di stabilità per il 2016).

Per quanto riguarda la spesa ospedaliera, invece, lo scostamento rispetto al tetto programmato è pari a 1.570,8 milioni. Se tale ammontare verrà confermato, l'importo dei riversamenti sarà di poco inferiore agli 800 milioni. E ciò tutto a beneficio dei bilanci regionali e, conseguentemente, dei risultati di finanza pubblica. Va inoltre considerato che i payback di varia natura che incidono sulla spesa soggetta a tetto (e diversi da quelli conseguenti alla verifica dei tetti) sono pari nel 2016 a 1.750 milioni (contro i 1.614 milioni del 2015) e la spesa per farmaci innovativi ha superato i 2,4 miliardi e rappresenta poco meno del 21 per cento della spesa complessiva.

Sulla chiusura del contenzioso potrebbero incidere, poi, i primi risultati del 2017 in ragione delle modifiche al sistema del payback apportate dalla scorsa legge di bilancio con l'obiettivo di migliorare la tracciabilità dei dati e limitare il contenzioso con le imprese.

Le principali criticità sono emerse, in particolare, in relazione all'aggregazione della distribuzione diretta insieme alla convenzionata ai fini del calcolo del tetto per la spesa farmaceutica territoriale. Una operazione che richiedeva la separazione delle quantità acquistate dalle strutture sanitarie nella componente utilizzata per consumo ospedaliero e in quella distribuita in forma diretta, ciascuna delle quali ricadeva sotto un tetto diverso. Anche tenendo conto di ciò, con la legge di bilancio 2017 è stato modificato l'operare dei tetti alla spesa farmaceutica, mantenendo invariate le risorse complessive pari al 14,85 per cento del FSN. Il tetto della farmaceutica ospedaliera (che viene ridenominato in tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti) 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; quello della spesa farmaceutica territoriale (tetto della spesa farmaceutica convenzionata) è rideterminato nella misura del 7,96 per cento. La legge di bilancio 2017 ha poi destinato 1 miliardo del finanziamento indistinto al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi e dei medicinali oncologici innovativi. La considerazione della spesa per distribuzione diretta e per conto con quella ospedaliera, fa sì che la spesa per acquisti di farmaci da parte delle strutture sanitarie resti compresa sotto il medesimo tetto



superando, da un lato, una delle fonti di errore nella valutazione del payback e, dall'altro riducendo la quota di sfioramento a carico delle imprese. Anche l'aumento delle risorse destinate ai farmaci innovativi e oncologici (esclusi per tali ammontari dal calcolo della spesa soggetta a tetti) era destinato a ridurre l'onere per le imprese. La spesa per farmaci innovativi è infatti calcolata, ai fini della valutazione dell'eventuale sfioramento dei massimali, per la parte che eccede i due fondi.

Il monitoraggio del primo semestre dell'anno non sembra indicare miglioramenti significativi in merito alla efficacia dei tetti. Se la spesa farmaceutica convenzionata è stata pari a 4.407,1 milioni, inferiore di circa 45 milioni al tetto previsto, quella per acquisti diretti, pur al netto dei payback vigenti e dei fondi per gli innovativi non oncologici e innovativi oncologici, evidenzia un'incidenza del 8,6 per cento, pari a un maggior disavanzo rispetto alla spesa programmata di 966 milioni.

Non sembra, quindi, che la riforma abbia ancora risolto il problema dello sfondamento della spesa per acquisti diretti. Come rilevato in passato dall'Amministrazione, nella definizione dei tetti regionali si dovrebbe tenere conto anche della diversa incidenza del settore privato (fermo restando il tetto nazionale); potrebbero essere opportune modifiche delle percentuali di payback per rendere uguale l'incidenza dell'onere a carico dell'azienda farmaceutica nelle due diverse macro aggregazioni, convenzionata e acquisti diretti, al fine di limitare il rischio che, in caso di sfondamento di entrambi i tetti, per ragioni opportunistiche le aziende farmaceutiche veicolino il loro fatturato.

Anche in ragione dell'elevato costo e del crescente ruolo dei farmaci innovativi opportuna appare la previsione contenuta nel disegno di legge circa l'avvio di un monitoraggio degli effetti ad essi associati. Ciò anche per poterne valutare la ricaduta in termini di minor costi per l'assistenza".

Nella legge di bilancio 2018 n. 205 del 27 dicembre 2017, l'articolo 1, commi 389 e 390 prevedevano, quindi, la conclusione delle transazioni sul payback.

Nell'articolo 22 bis (emendamento 22.0.1 – A.S. 886) della Bozza di decreto fiscale nell'ottobre scorso, rubricato "Disposizioni in materia di transazioni con le aziende farmaceutiche per il ripiano della spesa farmaceutica", era quindi previsto che le transazioni di cui all'art. 1, comma 390 della legge 27 dicembre 2017, n.205, fossero valide per la parte pubblica con la sola sottoscrizione di AIFA e fossero efficaci a decorrere dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto. Secondo la Relazione Illustrativa e la Relazione Tecnica sull'articolo, tale disposizione era funzionale all'erogazione alle regioni degli importi oggetto di transazione, consentendo l'erogazione delle relative somme di cassa alle regioni per 372 milioni di euro, cui si aggiungevano le ulteriori risorse non oggetto di contenzioso per 133 milioni di euro, per complessivi 505 milioni di euro.



Tale disposizione, tuttavia, non è stata riportata nel testo del Decreto fiscale approvato, il Decreto n. 119 del 23 ottobre 2018.

La struttura organizzativa della Regione per la Sanità

In sede istruttoria è stato chiesto alla Regione di relazionare in ordine al nuovo assetto della struttura organizzativa regionale della Sanità, in generale e con particolare riferimento ai compiti svolti dalla struttura amministrativa, dall'A.Re.S.S., dalla GSA e dalla InnovaPuglia S.p.A.

Nella Nota del 13/11, la Regione ha ampiamente riferito sul punto, specificando che, ai sensi della DGR n. 458/2016 dal titolo "Applicazione articolo 19 del Decreto del Presidente della Giunta regionale 31 luglio 2015, n. 443 – Attuazione modello MAIA. Definizione delle Sezioni di Dipartimento e delle relative funzioni." e successive modificazioni, la struttura amministrativa regionale che si occupa di sanità è formata da un Dipartimento e cinque Sezioni (Sezione Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali, Sezione Strategie e governo dell'offerta, Sezione Promozione della Salute e del Benessere, Sezione Risorse strumentali e tecnologiche, Sezione Amministrazione, finanza e controllo).

In particolare, il Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere sociale e dello Sport per tutti assicura l'attuazione di politiche per la promozione della salute, della prevenzione, della cura e della riabilitazione, l'organizzazione e programmazione del Servizio Sanitario Regionale, nonché la gestione del sistema di welfare integrato.

Il Dipartimento si occupa inoltre, nello specifico, di politiche di genere e di pari opportunità per tutti, di programmare e amministrare l'assistenza territoriale, ospedaliera e specialistica, di gestire aspetti inerenti l'accreditamento delle strutture sanitarie, l'attuazione delle politiche di sport per tutti e di cittadinanza attiva, il controllo e monitoraggio delle associazioni e delle aziende di servizi alle persone, di curare la gestione centralizzata degli aspetti informativi e finanziari del sistema. Al Dipartimento è demandata l'attuazione di iniziative di innovazione proposte dalla corrispondente Agenzia Strategica volte al miglioramento del benessere sociale e del sistema sanitario.

Alla Sezione Inclusione sociale attiva e innovazione delle reti sociali sono demandate le seguenti funzioni:

- Progettazione e monitoraggio di servizi sociosanitari e sociali in rete e governance della gestione associata;
- Regolazione dell'accesso alle reti dei servizi sociosanitari e sociali e promozione della domanda di servizi di qualità;
- Investimenti pubblici e privati per il potenziamento delle reti di strutture e servizi sociali;



- Percorsi di autonomia, vita indipendente e cura per qualità della vita e l'integrazione sociale delle persone con disabilità, delle persone anziane e delle persone in condizioni di fragilità;
- Promozione del Terzo Settore, del capitale sociale e del welfare di comunità;
- Sviluppo dell'economia sociale e di pratiche innovative di accoglienza, attivazione e inclusione;
- Promozione di percorsi di inclusione sociale attiva per il contrasto alla povertà e attuazione del Reddito di Dignità;
- Coordinamento operativo della Struttura di Integrazione per la governance e il monitoraggio del Reddito di dignità (Presidenza);
- Osservatorio Regionale delle Politiche Sociali;
- Analisi e monitoraggio della domanda e del disagio di salute.

Alla Sezione Strategie e governo dell'offerta afferiscono le seguenti funzioni:

- Progettazione, implementazione e monitoraggio di percorsi di medicina d'iniziativa come metodologia principe di organizzazione dei servizi in rete;
- Monitoraggio adempimenti da Piano Operativo di Salute e verifica LEA;
- Progettazione, regolamentazione e monitoraggio delle reti dell'offerta dei servizi di salute (rete ospedaliera, rete territoriale, reti riabilitative, sviluppo PDTA e reti integrate per le cronicità);
- Definizione e monitoraggio dei requisiti di qualità e accreditamento dei servizi di salute e dei relativi erogatori;
- Politiche integrate della sicurezza (rischio clinico e sicurezza degli operatori della salute);
- Rapporti istituzionali con tutti i soggetti pubblici e privati per lo sviluppo del SSR;
- Governo del personale delle Aziende del SSR e sviluppo delle professioni sanitarie.

La Sezione Promozione della Salute e del Benessere si occupa di:

- Promozione di corretti stili di vita e dello sport come leva di benessere e integrazione sociale;
- Educazione e sicurezza alimentare, prevenzione e sanità pubblica;
- Programmi di screening oncologici e campagne per la promozione dei determinanti di salute;
- Salute e benessere di genere e della famiglia;
- Politiche per le responsabilità genitoriali e per la conciliazione;
- Funzioni del Garante di Genere e promozione delle pari opportunità;
- Percorsi per l'accoglienza e il benessere dei bambini e degli adolescenti;
- Contrasto alla violenza e al maltrattamento;



- Nodo regionale antidiscriminazione;
- Sicurezza alimentare e salute degli animali.

Alla Sezione Risorse strumentali e tecnologiche afferiscono le seguenti funzioni:

- Sviluppo organizzativo e Lean Management in sanità;
- Gestione e monitoraggio (incluse le politiche di HTA) dei farmaci e dei dispositivi medici e dei relativi canali logistici;
- Gestione e innovazione delle infrastrutture informative e digitali del settore salute;
- Gestione e monitoraggio (incluse le politiche di HTA) delle tecnologie elettromedicali;
- Monitoraggio investimenti sanitari in conto capitale;
- Marketing di acquisto e supporto al soggetto aggregatore regionale sui fabbisogni di approvvigionamento del settore salute.

La Sezione Amministrazione, finanza e controllo si occupa di:

- Riparto Fondo sanitario, Programmazione e consuntivazione economico-finanziaria dell'intero settore salute (sanità e welfare);
- Consolidamento dei Bilanci degli Enti sanitari;
- Procedura ex comma 174, art. 1, L. 311/2004 e smi;
- Monitoraggio contabile e documenti di programmazione (es. Piano Sanitario Regionale, DIEF, Riparto delle Risorse indistinte e Vincolate);
- Gestione dei flussi finanziari;
- Gestione Sanitaria Accentrata;
- Rilevazione della gestione sanitaria accentrata in contabilità economico-patrimoniale presso la Regione;
- Programmazione e controllo per activity-based funding e costi standard;
- Monitoraggio pagamenti fornitori SSR;
- Programmi di Fund Raising;
- Gestioni liquidatorie ex UUSSLL.

Inoltre, come era già stato rilevato nella Relazione allegata al Giudizio di Parificazione sul rendiconto 2017, con Legge Regionale della Puglia n. 29/2017 è stata disposta l'istituzione dell'Agenzia Regionale strategica per la Salute e il Sociale (A.Re.S.S.), quale organismo tecnico-operativo e strumentale della Regione a supporto della definizione e gestione delle politiche in materia sociale e sanitaria, dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, tecnica, amministrativa e contabile e sottoposta alla vigilanza della Giunta regionale, contestualmente procedendo all'abrogazione della L.R. Puglia 24/2001 e alla soppressione dell'Agenzia Regionale Sanitaria ivi prevista (A.Re.S.), già precedentemente commissariata.



L'Agenzia regionale per la salute e il sociale succede in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alla soppressa A.Re.S e in fase di avvio delle attività, nell'A.Re.S.S. confluiscono il personale, a tempo indeterminato e determinato, i beni immobili e mobili, le attrezzature, i contratti e le convenzioni dell'A.Re.S. e il Commissario straordinario dell'A.Re.S. assume di diritto le funzioni di Commissario straordinario dell'A.Re.S.S., fino a espletamento della procedura a evidenza pubblica finalizzata alla nomina del nuovo Direttore generale dell'A.Re.S.S.

Sono organi dell'A.Re.S.S il Direttore generale, nominato dalla Regione, attingendo obbligatoriamente ad apposito elenco degli idonei, costituito previo avviso pubblico, pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale e il Collegio sindacale composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominati dalla Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente, tra coloro che sono iscritti nel registro dei revisori contabili e avente durata triennale.

L'art. 7 della normativa in esame prevede che l'A.Re.S.S. deve articolarsi in aree direzionali che curano il perseguimento delle finalità socio-sanitarie di competenza dell'Agenzia, supportate, trasversalmente, da una o più strutture e da servizi in staff alla direzione generale e che la Giunta regionale, contestualmente alla nomina del Direttore generale, deve emanare un provvedimento di indirizzo con cui esprimere l'indirizzo strategico e assegnare gli obiettivi triennali al Direttore generale.

La Giunta regionale esercita il controllo preventivo sugli atti aziendali di organizzazione e funzionamento dell'A.Re.S.S. e sul bilancio preventivo economico e di esercizio.

La dotazione finanziaria dell'A.Re.S.S., secondo il disposto dell'art. 9 della L. R. n. 29/2017, è determinata da un contributo ordinario individuato: nell'ambito del documento di indirizzo e funzionamento del SSR, a valere sul Fondo sanitario regionale, per il funzionamento e l'esercizio delle funzioni nonché per l'integrale finanziamento della spesa per il personale, ivi incluso il Direttore generale; nell'ambito del finanziamento delle attività sociali; da quote aggiuntive, a valere sul Fondo sanitario regionale, per l'eventuale finanziamento di specifici progetti; da ricavi e proventi derivanti dall'eventuale attività svolta in favore di soggetti terzi; da donazione e lasciti, accettati con deliberazione della Giunta regionale e destinati all'Agenzia e da finanziamenti ottenuti per la esecuzione di programmi di ricerca proposti da enti nazionali e internazionali.

Secondo quanto evidenziato dalla Regione in sede istruttoria, ai sensi dell'art. 2, L.R. n. 29/2017 e della DGR n. 1069 del 19/06/2018, l'A.Re.S.S. *"concorre indirettamente alla realizzazione della più vasta missione del servizio sanitario della Regione Puglia, mediante lo svolgimento di attività a supporto della definizione e gestione delle politiche in materia sociale e sanitaria, a servizio della*



Regione in particolare e della pubblica amministrazione in generale, operando quale agenzia di studio, ricerca, analisi, verifica, consulenza e supporto di tipo tecnico-scientifico. Essa si propone di organizzare e migliorare, attraverso il monitoraggio e la verifica continua degli esiti, la prontezza di risposta del sistema sanitario regionale alle esigenze e aspettative della domanda di salute dei cittadini pugliesi. A tal fine, identifica, programma e promuove linee di sviluppo in materia di salute e benessere sociale, anche definendo e implementando strategie di innovazione dei servizi sanitari e sociali, finalizzate al pieno soddisfacimento del bisogno di salute, declinato nella duplice prospettiva della prevenzione e della cura sanitaria. L'A.Re.S.S. svolge, altresì, attività di studio sul miglioramento della fruizione dei servizi sociali indispensabili, sulla domanda di servizi conseguente ai bisogni emergenti, sulla coesione sociale. Favorisce e accresce relazioni virtuose in ambito sanitario e socio-sanitario tra il mondo della ricerca, il settore dell'impresa e la collettività, attraverso lo studio delle interazioni interne alla società civile; promuove l'integrazione tra diritti di cittadinanza e cultura della salute, a mezzo della formazione in sanità".

InnovaPuglia S.p.A., invece, per come riportato in sede istruttoria, è una società partecipata dalla Regione Puglia impegnata in attività a supporto della programmazione strategica regionale a sostegno della Innovazione Digitale. "La società accompagna la Regione Puglia nella definizione e realizzazione del Sistema Digitale Regionale, attraverso la:

- *Gestione di banche dati e sistemi informativi a valenza strategica regionale;*
- *Progettazione, sviluppo e implementazione sistema informativo regionale;*
- *Progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche ICT.*

A InnovaPuglia è affidato il compito di attuare sul territorio pugliese l'Agenda Digitale Europea, secondo il paradigma dell'innovazione aperta e intelligente (Open and Smart Innovation), al fine di semplificare il rapporto con le pubbliche amministrazioni e contenere e razionalizzare la spesa pubblica. A InnovaPuglia sono attribuite anche funzioni di:

- *Organismo Intermedio, ai sensi dei regolamenti comunitari vigenti, per la realizzazione di interventi pubblici agevolativi nel campo della ricerca e innovazione digitale;*
- *Soggetto Aggregatore della regione Puglia ai sensi della Legge 23 giugno 2014, n. 89, con funzioni di Stazione Unica Appaltante e Centrale di Committenza, mediante la gestione del Centro Acquisti Telematico per la Pubblica Amministrazione EmPULIA (www.empulia.it)".*



Gli organismi partecipati

In sede di istruttoria al bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Puglia, con riferimento agli organismi partecipati, questa Sezione di controllo ha chiesto all'Ente di trasmettere, se già adottato, il provvedimento di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, con cui le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente l'analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate.

In riscontro a tale richiesta la Regione Puglia ha comunicato che con Delibera di Giunta Regionale n. 1473 del 25 settembre 2017 è stato approvato il Piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi dell'art. 1, comma 612 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 - Aggiornamento ex art. 24, D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 "Revisione straordinaria delle partecipazioni", specificando che il piano di razionalizzazione di cui all'art. 20 del D.lgs. 175/2016 sarà adottato entro il 31/12/2018, come previsto dal comma 3 del medesimo articolo 20.

Come già illustrato da questa Sezione, nella precedente deliberazione di Giunta regionale n. 1473/2017, l'Ente, dopo aver illustrato la peculiarità dell'attività svolta dalla Società Puglia Valore Immobiliare, in quanto società veicolo per la cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio non strumentale delle Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere ai fini del ripianamento del disavanzo sanitario 2006, aveva reputato tale società strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione prevedendone, quindi, l'esclusione totale dall'applicazione dell'art. 4 del D. Lgs. n. 175/2016 in virtù della clausola di salvezza contemplata dal citato comma 9.

Con la medesima deliberazione di Giunta regionale, erano state, quindi, individuate le seguenti società che presentavano i presupposti richiesti per il mantenimento della partecipazione diretta o indiretta:

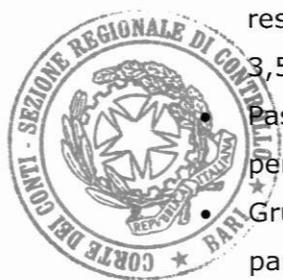
- Puglia Sviluppo S.p.A. società interamente partecipata dalla Regione;
- Innovapuglia Spa, società interamente partecipata dalla Regione;
- Acquedotto Pugliese Spa società interamente partecipata dalla Regione;
- Aeroporti di Puglia Spa di cui la Regione detiene il 99,41% del capitale;
- Puglia Valore Immobiliare Srl, interamente partecipata dalla Regione;
- ASECO Spa interamente controllata dalla società Acquedotto Pugliese Spa e rientrante quindi tra le partecipazioni indirette. (non indicata nella relazione sul giudizio di parificazione al rendiconto 2017).

Il piano operativo di razionalizzazione individuava, inoltre, le seguenti partecipazioni dirette e indirette da dismettere:

- Terme di Santa Cesarea S.p.A. partecipata dalla Regione per una quota pari al 50,49% del capitale sociale;



- STP Terra d'Otranto S.p.A. società partecipata dalla Regione per una quota pari al 29,17% del capitale sociale;
- Cittadella della Ricerca partecipata al 2,02% e per la quale è in corso la procedura fallimentare;
- Fiera di Galatina e del Salento Spa per la quale è in corso la procedura fallimentare;
- Taranto Sviluppo società consortile per azioni, partecipata al 15% da Puglia Sviluppo Spa, in liquidazione;
- Patto Territoriale Polis del Sud est barese s.r.l. a scopo consortile posseduta dalla Regione al 2,6855% e da InnovaPuglia Spa al 5,6395%;
- Centro Studi e Ricerche Sviluppo Edilizia Territorio-Cerset S.r.l. partecipata dalla Regione per una quota pari a 0,1228%;
- Consorzio per lo Sviluppo dell'Area Conca Barese Società Consortile a responsabilità limitata partecipata dalla Regione e da InnovaPuglia Spa al 3,5%;
- Pastis società consortile per azioni in liquidazione partecipata dalla Regione per il 37,18% e da PugliaSviluppo Spa per il 2,29% in stato di liquidazione;
- Gruppo di azione locale Gargano società consortile a responsabilità limitata partecipata dalla Regione per una quota pari a 18,125% in stato di liquidazione;
- Murgia Più società consortile a responsabilità limitata partecipata dalla Regione per una quota pari a 5,095%;
- G.A.L. i luoghi del mito partecipata dalla Regione per una quota pari a 0,1566%;
- Fortore Energia S.p.A. posseduta dalla Regione per una quota pari a 0,125%;
- Patto territoriale dell'area metropolitana di Bari Spa in liquidazione e partecipata dalla società Innova Puglia Spa per una quota pari a 3,4%;
- Società per la promozione dei mercati mobiliari sud- est S.p.A. (Promem Sud-Est S.p.A) partecipata dalla società Innova Puglia Spa per una quota pari al 6,17%;
- G.A.L. Terra d'Otranto Spa partecipata dalla società Terme di Santa Cesarea Spa per una quota pari al 3,805%.



In sede di adunanza pubblica relativa al bilancio di previsione 2017-2019, l'Ente aveva precisato di aver già provveduto alla dismissione della quota di partecipazione nella società Fortore Energia Spa conseguendo proventi per €. 170.000,00 circa.

Per la società Terme di Santa Cesarea Spa, invece, il piano operativo di razionalizzazione espressamente precisava che la suddetta società "non

perseguiva finalità e non svolgeva attività ammesse ai sensi degli art. 4 e 26 del d.lgs. 175/2016, non era indispensabile per il perseguimento delle finalità dell'Ente Regione e aveva altresì registrato perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti".

Con deliberazione di Giunta regionale n. 1898 del 17/11/2017, l'Ente Regione, revocando la precedente deliberazione n. 1875 del 19/10/2015, nella parte in cui si prevedeva un percorso teso alla separazione tra proprietà dell'azienda Società Terme di Santa Cesarea Spa e gestione della stessa, stabiliva di demandare alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale, l'adozione dei successivi provvedimenti necessari per la prosecuzione della procedura di dismissione dell'intera quota azionaria di partecipazione nella Società Terme di Santa Cesarea S.p.A. detenuta dalla Regione Puglia, mediante asta pubblica nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione di cui all'art. 10 del D.lgs. 175/2016, da aggiudicare esclusivamente sulla base del criterio del maggior prezzo rispetto all'importo di €. 17.040.375.

Dall'esame della deliberazione di Giunta regionale n. 110/2018, si rilevava che il termine per la conclusione della procedura di vendita della partecipazione detenuta dalla Regione Puglia nella Società Terme di Santa Cesarea S.p.A. era stato fissato alla data del 30 agosto 2018, data successiva al giudizio di parificazione del Rendiconto 2017.

Sul punto, in sede istruttoria, con nota n. 4755 del 7 dicembre 2018, la Regione ha aggiornato i dati specificando che, considerato l'infruttuoso esito delle diverse procedure di asta pubblica svolte e posto che entro il 31 ottobre 2018, termine di scadenza per presentazioni di ulteriori offerte, la situazione non è cambiata, allo stato è in corso di adozione un provvedimento della Giunta Regionale che demanda alla Sezione Raccordo al Sistema Regionale, l'adozione dei successivi provvedimenti necessari per la dismissione dell'intera quota azionaria di partecipazione nella Società Terme di Santa Cesarea S.p.A. detenuta dalla Regione Puglia, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4 del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016), per l'affidamento dei contratti attivi, fermo restando il diritto di prelazione degli azionisti da esercitarsi nei modi e nei termini previsti dall'articolo 5 dello Statuto Sociale.

Inoltre, per come riferito dalla Regione nella stessa nota, alla data odierna risultano concluse le procedure di dismissione, con liquidazione delle relative quote, delle seguenti partecipazioni azionarie, prevista nel Piano operativo di razionalizzazione approvato con deliberazione della Giunta regionale 25 settembre 2017, n. 1473:

- STP Terra d'Otranto S.p.A.;
- Murgia Più Società consortile a responsabilità limitata;





- Fortore Energia S.p.A.;
- Gal i luoghi del mito e delle gravine Società consortile a responsabilità limitata.

Con deliberazione n. 438 del 20/03/2018 pervenuta alla Sezione in data 16/04/2018 prot. n. 1063, infine, la Giunta regionale, nel fornire gli indirizzi per la partecipazione all'assemblea ordinaria della società Acquedotto Pugliese Spa e dopo aver richiamato la relazione della Sezione di controllo Enti che aveva manifestato perplessità per un organo di amministrazione monocratico, disponeva di elevare da tre a cinque i membri del consiglio dell'amministrazione prevedendo un compenso complessivo annuo lordo nella misura massima di €. 120.000,00 di cui €. 60.000,00 per il Presidente ed €. 15.000,00 per ciascun consigliere. La durata del mandato del nuovo Consiglio di amministrazione è prevista sino all'approvazione del bilancio di esercizio al 31 dicembre 2019.

Per come emerge dal giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2017, le partecipazioni azionarie possedute dalla Regione Puglia, desunte dalla relazione dell'Assessore al bilancio al rendiconto dell'esercizio 2017, sono elencate nella successiva tabella:

Tabella 15 - Riepilogo delle partecipazioni azionarie della Regione Puglia al 31 dicembre 2016

DENOMINAZIONE SOCIETA'/ENTE	TIPOLOGIA	QUOTA PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE POSSEDUTA	PATRIMONIO NETTO AL 31/12/2016	VALORE PARTECIPAZIONE CON IL METODO DEL PATRIMONIO NETTO
INNOVAPUGLIA SPA - Società in house	Società controllata	100,00%	2.520.583,00	2.520.583,00
PUGLIASVILUPPO SPA - Società in house	Società controllata	100,00%	10.990.107,00	10.990.107,00
PUGLIA VALORE IMMOBILIARE Società di Cartolarizzazione S.r.l.	Società controllata	100,00%	79.705,00	79.705,00
ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA	Società controllata	100,00%	323.644.979,00	323.644.979,00
AEROPORTI DI PUGLIA SPA	Società controllata	99,41%	20.970.964,00	20.848.074,15
Totale				358.083.448,15

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati della relazione di accompagnamento al rendiconto dell'esercizio 2017 (Valori al centesimo di euro)

Il successivo prospetto, riportato anch'esso nel giudizio di parificazione del rendiconto 2017 ed estratto dalla relazione assessorile al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2017, riporta le partecipazioni non azionarie detenute dalla Regione Puglia.

Tabella 16 - Riepilogo delle partecipazioni NON azionarie della Regione Puglia al 31 dicembre 2016

DENOMINAZIONE SOCIETA'/ENTE	TIPOLOGIA	PARTECIPAZIONE IN TERMINI PERCENTUALI	PATRIMONIO NETTO AL 31/12/2016	VALORE PARTECIPAZIONE CON IL METODO DEL PATRIMONIO NETTO
Agenzia regionale strategica per lo sviluppo ecosostenibile del territorio - ASSET (ex AREM)	Ente strumentale controllato	100%	1.878.741,00	1.878.741,00
Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali - ARIF	Ente strumentale controllato	100%	4.938.835,23	4.938.835,23
Agenzia regionale per la protezione ambientale - ARPA	Ente strumentale controllato	100%	7.328.826,29	7.328.826,29
Agenzia regionale per la tecnologia e innovazione - ARTI	Ente strumentale controllato	100%	177.141,00	177.141,00
Agenzia regionale per il diritto allo studio - ADISU	Ente strumentale controllato	100%	11.321.539,96	11.321.539,96
Agenzia regionale per il turismo - ARET Pugliapromozione	Ente strumentale controllato	100%	2.733.500,08	2.733.500,08
Agenzia regionale strategica per la salute e il sociale - ARESS (ex ARES)	Ente strumentale controllato	100%	2.392.632,93	2.392.632,93
Agenzia per la casa e l'abitare di Foggia - ARCA NORD SALENTO	Ente strumentale controllato	100%	279.080.217,53	279.080.217,53
Agenzia per la casa e l'abitare di Bari - ARCA PUGLIA CENTRALE	Ente strumentale controllato	100%	267.043.339,83	267.043.339,83
Agenzia per la casa e l'abitare di Foggia - ARCA CAPITANATA	Ente strumentale controllato	100%	53.960.573,96	53.960.573,96
Agenzia per la casa e l'abitare di Lecce - ARCA SUD SALENTO	Ente strumentale controllato	100%	227.350.938,55	227.350.938,55
Agenzia per la casa e l'abitare di Taranto - ARCA IONICA	Ente strumentale controllato	100%	103.650.659,00	103.650.659,00
Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali - IPRES	Ente strumentale controllato	100%	758.028,00	758.028,00
Consorzio Teatro Pubblico Pugliese	Ente strumentale controllato	64%	104.922,00	67.527,80
Fondazione Apulia Film Commission	Ente strumentale controllato	87%	10.859.359,00	9.415.064,25
Fondazione Carnevale di Putignano	Ente strumentale partecipato	10%	-33.664,00	0,00
Fondazione Focara di Novoli	Ente strumentale partecipato	20%	92.992,00	18.598,40
Fondazione Lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari	Ente strumentale partecipato	17%	1.015.883,00	169.347,70
Fondazione Notte della Taranta	Ente strumentale partecipato	20%	158.435,00	31.687,00
Fondazione Paolo Grassi Onlus	Ente strumentale partecipato	20%	1.157.669,00	231.533,80
Fondazione Pino Pascali, Museo d'arte contemporanea	Ente strumentale partecipato	33%	389.868,00	129.943,00
			Totale	972.678.675,31

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati della relazione di accompagnamento al rendiconto dell'esercizio 2016
(Valori al centesimo di euro)



La spesa per il trattamento accessorio del personale

Come era già stato rilevato, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2016, approvata dalla Sezione con deliberazione n. 100/PARI/2017, con determinazione dirigenziale del 27/06/2015 n. 348, era 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 accertata 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.

Nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio 2017, cui si rinvia, sono stati ampiamente trattati gli interventi di razionalizzazione della spesa programmati dalla Regione.

Infatti, come emerge dalla lettura della deliberazione di Giunta n. 1693 del 26/09/2018, con deliberazione 7 giugno 2017, n. 904 la Giunta regionale prendeva atto delle risultanze emergenti dalla determinazione del dirigente della Sezione Personale e Organizzazione 31 gennaio 2017, n. 64 avente a oggetto *"Presa d'atto delle risultanze della ricognizione amministrativo-contabile relativa agli scostamenti tra la spesa sostenuta per il trattamento economico accessorio del personale delle categorie e i fondi delle risorse per la contrattazione decentrata integrativa - Articolo 4 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68. Monitoraggio anni 2011/2016"*.

Con il predetto atto dirigenziale è stato individuato l'ammontare complessivo delle risorse indebitamente erogate per il trattamento economico accessorio del personale del comparto, per gli anni dal 2011 al 2015, pari a complessivi euro 19.750.861,57.

Per effetto dell'aggiornamento delle verifiche contabili inerenti alla spesa sostenuta per il trattamento accessorio del predetto personale, è stato rilevato uno scostamento aggiuntivo, rispetto all'ammontare del fondo relativo all'anno 2016 - il quale è stato rideterminato, da ultimo, con la determinazione del dirigente della Sezione Personale e Organizzazione n. 321 del 27 marzo 2018 - pari a euro 729.307,34.

Tale circostanza ha comportato la rimodulazione dell'importo da sottoporre a recupero, il quale ammonta a complessivi euro 20.480.168,91.

Con la predetta deliberazione n. 904/2017, inoltre, le competenti Strutture della Giunta regionale e del Consiglio regionale sono state incaricate di elaborare proposte relative ai piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, da destinare alle finalità di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16.



Quest'ultima norma consente, agli Enti in condizioni di virtuosità finanziaria, di compensare il recupero delle risorse del fondo indebitamente erogate sia con i risparmi derivanti dai predetti piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa che quelli, di evidenza finanziaria, rivenienti dalle misure sanzionate prescritte dall'articolo 4, comma 1, del citato decreto legge n. 16/2014 (riduzione della dotazione organica dei dirigenti e della spesa complessiva del personale non dirigenziale nella misura, rispettivamente, di almeno il 20% e 10%). In materia è successivamente intervenuto l'articolo 11, comma 1, lett. f), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 che ha modificato l'articolo 40, comma 3-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che ha previsto, tra l'altro, la possibilità di proroga, alle condizioni ivi indicate, del termine di recupero fino a ulteriori cinque anni.

Detta disposizione, infatti, stabilisce che *"in alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero"*.

La deliberazione della Giunta regionale n. 904/2017, recependo tale possibilità di dilazione dei termini per il recupero, ha altresì incaricato il Coordinamento dei Direttori di Dipartimento di elaborare le proposte di razionalizzazione organizzativa.

Con riferimento all'applicazione delle misure sanzionatorie stabilite dall'articolo 4, comma 1, del decreto legge n. 16/2014, è stata adottata la deliberazione della Giunta regionale 24 ottobre 2017, n. 1657, avente a oggetto *"Deliberazione della Giunta regionale 7 giugno 2017, n. 904 Rideterminazione della dotazione organica della Regione Puglia in attuazione delle misure di contenimento della spesa del personale previste dall'articolo 4, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16. Modificazioni alle deliberazioni di Giunta regionale 8 aprile 2016, n. 458 e s.m.i. e 24 gennaio 2017, n. 20"*.

Con tale provvedimento sono state stabilite azioni di contenimento della spesa del personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente,



consistenti nella riduzione dei 10% della spesa complessiva del personale non dirigenziale e nello snellimento dell'apparato burocratico-amministrativo mediante accorpamenti di strutture dirigenziali, con riduzione dei 20% dei posti nella dotazione organica dei dirigenti.

Si è provveduto, quindi, a rideterminare la dotazione organica dirigenziale da n. 209 a n. 167 strutture disponendo, contestualmente, la soppressione di n. 42 strutture dirigenziali (Servizi).

Con la medesima deliberazione è stata, altresì, stabilita la riduzione della spesa di personale nella misura dei 10%, a cui consegue la diminuzione della dotazione organica del personale non dirigenziale.

L'applicazione di dette misure di razionalizzazione ha comportato la riduzione del contingente dei posti del personale non dirigenziale da n. 3.693 unità (dotazione organica approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 523 del 24 aprile 2007) a n. 3.283 unità.

Con successiva Deliberazione della Giunta regionale n. 1165 del 28 giugno 2018, recante *"Rideterminazione della dotazione organica della Regione Puglia in applicazione dell'articolo 1, comma 793, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio dello Stato per l'anno 2018)"*, è stata data applicazione alle disposizioni legislative che hanno stabilito quanto segue: *"Allo scopo di completare la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego... omissis ... il personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego e già collocato in soprannumero... omissis... è trasferito alle dipendenze della relativa regione o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica... omissis"*.

Al successivo comma 798 del medesimo articolo si dispone che *"le regioni provvedono agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del personale e alla successione nei contratti disposti dai commi da 793 a 797 entro la data del 30 giugno 2018"*.

Con la predetta deliberazione si è provveduto, pertanto, a rideterminare la dotazione organica della Regione Puglia alla data del 31 dicembre 2017.

Quindi, in ragione dell'attuale divario tra il numero dei dirigenti presenti in servizio e la dotazione organica della dirigenza e, pertanto, ipotizzando che le 42 strutture dirigenziali sopresse fossero rette ad interim, la Regione ha elaborato in via presuntiva una stima degli effettivi risparmi conseguibili per effetto della soppressione dei posti stabilita dalla deliberazione della Giunta regionale n. 1657/2017.



Con la citata deliberazione n. 904/2017, la Giunta regionale, nell'ambito delle direttive dalla stessa impartite e in conformità a quanto stabilito dall'articolo 4, comma 2, del decreto legge n. 16/2014, ha anche incaricato le competenti Strutture della Giunta e del Consiglio regionale di effettuare la predisposizione e/o l'aggiornamento di piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, come disciplinati dall'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto legge n. 98/2011.

Dette misure di risparmio sono state stabilite dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale, rispettivamente, con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale 31 luglio 2017, n. 118 recante: *"Articolo 4 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 - Approvazione Piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa 2018-2020, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 - seguito della Deliberazione della Giunta regionale n. 904 del 7 giugno 2017 e con la deliberazione della Giunta regionale 28 settembre 2017, n. 1488 avente a oggetto: "Piano triennale 2017-2019 di razionalizzazione e contenimento delle spese di funzionamento della Regione Puglia. Interventi di competenza delle Sezioni Provveditorato Economato e Demanio e Patrimonio"*.

Con la predetta deliberazione n. 118/2017, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha varato il piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa per il triennio 2018-2020, stimando i risparmi conseguibili per gli esercizi 2018 e 2019, derivanti dalla cessazione anticipata dei contratti di locazione passiva e conseguente chiusura delle sedi degli Uffici del Consiglio regionale e del Co.Re.Com., in vista del trasferimento degli stessi presso la nuova sede di proprietà regionale in via Gentile.

Con deliberazione n. 1488/2017, la Giunta regionale ha invece disposto, nell'arco del triennio 2017-2019, misure di razionalizzazione delle spese di funzionamento degli uffici regionali e riferite a interventi di competenza delle Sezioni Provveditorato Economato e Demanio e Patrimonio.

Per le medesime motivazioni, gli importi dei risparmi stimati dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 118/2017 sono iscritti negli esercizi 2019 e 2020.

La deliberazione della Giunta regionale n. 904/2017 ha, inoltre, demandato la formulazione di proposte relative alle fattispecie contemplate dalle nuove disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3 *quinquies*, del decreto legislativo n. 165/2001, e finalizzate al "conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali".



La Giunta regionale, all'esito dei lavoro istruttorio operato dalla Sezione Raccordo al Sistema Regionale ha adottato la deliberazione n. 100 del 31 gennaio 2018 avente a oggetto *"Direttive in materia di spese di funzionamento delle Società controllate dalla Regione Puglia - Adempimenti ex art. 19 del D.Lgs. n. 175/2016-D.G.R. n. 904/2017"*.

Detto provvedimento si colloca, peraltro, in un quadro normativo - da ultimo disciplinato dal decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" - che impone, per tutte le società controllate, limiti, non già di mera riduzione della spesa di personale, ma di contenimento della più ampia categoria delle spese di funzionamento, i quali devono attuarsi mediante provvedimenti deliberati dall'Amministrazione pubblica controllante.

Questi ultimi, infatti, devono definire gli obiettivi di razionalizzazione e di contenimento dei costi di funzionamento delle società a controllo pubblico, le quali sono tenute a rispettare le direttive mediante propri provvedimenti, da recepire, laddove possibile, anche in sede di contrattazione di secondo livello.

La relazione tecnica allegata alla predetta deliberazione della Giunta regionale n. 100/2018 ha effettuato la ricognizione e l'analisi delle spese di funzionamento delle società a partecipazione regionale, con riferimento agli ultimi tre esercizi desumibili dai bilanci approvati, al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi da attribuire alle società medesime secondo le seguenti linee di intervento:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese per il personale rispetto al complesso delle spese di funzionamento;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture organizzative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione aziendale e di secondo livello;
- d) contenimento delle voci accessorie, straordinarie e variabili;
- e) contenimento della spesa per contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato e per le altre forme contrattuali flessibili previste dal Codice civile e dalle altre leggi vigenti sui rapporti di lavoro nell'impresa, nel limite del 50% della spesa complessiva sostenuta nell'anno 2016 per le stesse finalità;
- f) contenimento dei costi per il trattamento variabile, per il personale dirigente e dipendente, che in ciascun esercizio sociale, non può essere complessivamente superiore a quello previsto per l'esercizio 2016;



- g) contenimento delle spese per studi, ricerche e incarichi di consulenza (ovvero prestazioni professionali finalizzate alla resa di pareri, valutazioni, espressioni di giudizi, consulenze legali) nel limite massimo del 80% delle spese consuntivate nell'esercizio 2016.

All'esito delle azioni poste in essere dalla Regione, come sopra riprese dalla deliberazione di Giunta n. 1693 del 26/09/2018, con la stessa delibera si è approvata l'adozione del piano decennale di recupero, dal 2017 al 2026, delle somme per il trattamento accessorio del personale non dirigenziale indebitamente erogate dall'anno 2011 al 2015, unitamente alla quota rilevata nell'esercizio 2016.

Riepilogativamente, in merito al conseguimento di risparmi utilizzabili ai fini della facoltà di compensazione prevista per gli Enti rispettosi della disciplina in materia di patto di stabilità interno e di pareggio di bilancio, come introdotta dall'articolo 4, comma 2, del decreto legge n. 16/2014, la procedura di recupero prevede le risorse stimate ottenibili dalle seguenti azioni di intervento:

- 1) Risparmi derivanti da misure di razionalizzazione organizzativa e della spesa del personale di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 1657/2017;
- 2) Risparmi rivenienti dai piani triennali di razionalizzazione della spesa, approvati con:
 - deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 118/2017, unitamente all'aggiornamento comunicato con nota prot. n. 61650 del 26 luglio 2018 del Segretario Generale del Consiglio regionale;
 - deliberazione della Giunta regionale n. 1488/2017;
- 3) Risparmi provenienti dalle cessazioni del personale titolare di progressione economica;
- 4) Eventuali risparmi provenienti dal finanziamento dell'istituto delle Alte Professionalità e delle Posizioni Organizzative.

Le economie ottenibili sono stimate in complessivi euro 20.480.168,91, da destinarsi alla compensazione delle somme da recuperare.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge n. 16/2014, "le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa e una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle



specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo".

P. Q. M.

la Sezione, adotta specifica pronuncia, ai sensi degli articoli 1, comma 3 del D. L. 10/10/2012 n. 174 convertito dalla L. 7/12/2012 n. 213 e dell'art. 1, comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e rileva:

- la tardiva approvazione del documento di economia e finanza regionale (DEFR);
- il permanere, nel corso del primo quadrimestre dell'esercizio 2018, sulla base dei dati AIFA aggiornati al 20 settembre 2018, del superamento dei limiti di spesa previsti per la spesa farmaceutica convenzionata e per la spesa farmaceutica per acquisti diretti.

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

- all'osservanza, per i prossimi esercizi finanziari, della scansione temporale prevista dall'allegato 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011 per l'approvazione degli strumenti di programmazione regionale;
- porre in essere tutte le attività necessarie al fine di migliorare l'attendibilità delle previsioni di bilancio, in ottemperanza al principio di veridicità, sia in generale che con particolare riferimento al fondo pluriennale vincolato;
- a proseguire nelle azioni avviate al fine di realizzare in tempi celeri le entrate accertate;
- a continuare a portare avanti le azioni intraprese per il contenimento della spesa del comparto sanitario, con particolare attenzione all'equilibrio di bilancio degli enti del SSR;
- a proseguire nelle operazioni di dismissione di partecipazioni societarie ritenute dall'Ente non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.



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

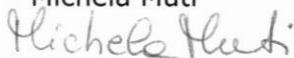
- al Presidente della Regione Puglia;
- al Presidente del Consiglio Regionale della Regione Puglia affinché ne dia comunicazione al predetto Consiglio;
- all'Assessore al Bilancio, al Direttore del Dipartimento risorse finanziarie e strumentali, personale e organizzazione della Regione Puglia ed al Direttore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

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

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 12 dicembre 2018.

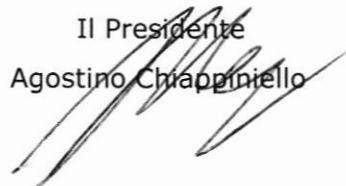
Il Relatore

Michela Muti



Il Presidente

Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria

20 DIC 2018

Il Direttore della Segreteria

Maria Lucre Sciarameo

