



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA PUGLIA

# OSSERVAZIONI SULLA LEGITTIMITÀ E REGOLARITÀ DELLA GESTIONE

RELAZIONE ALLEGATA ALLA DECISIONE DI PARIFICA DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE PUGLIA  
DELL'ESERCIZIO 2018

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



CORTE DEI CONTI

Presidente di Sezione

Dott. Maurizio Stanco

Magistrato istruttore e relatore

Dott.ssa Michela Muti

Magistrato istruttore (Capitolo n. 10)

Dott. Carlo Picuno

Magistrato istruttore (Capitolo n. 11)

Dott. Pierpaolo Grasso

Magistrato istruttore (Paragrafo n. 1.7)

Dott. Giovanni Natali

Collaborazione e analisi  
economico - finanziaria

Dott. Francesco Antonio Dimarno

Dott.ssa Elisabetta Lenoci

Dott.ssa Serafina Piccinonna

# INDICE

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale .....	1
Il giudizio di parificazione del disegno di legge del rendiconto 2018 della Regione Puglia.....	5
1 LA MANOVRA DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO 2018.....	10
1.1 Il Documento di Economia e Finanza Regionale .....	10
1.2 La legge di stabilità regionale 2018 .....	12
1.3 Il bilancio di previsione 2018 e pluriennale 2018-2020.....	14
1.4 Il fondo crediti di dubbia esigibilità determinato in sede di bilancio.....	16
1.5 L'assestamento e la variazione al bilancio 2018-2020.....	20
1.6 La fase della programmazione e i dati di rendiconto .....	26
1.7 I programmi operativi europei e il Patto per la Puglia .....	30
2 IL PAREGGIO DI BILANCIO.....	40
2.1 Il quadro normativo in materia di pareggio di bilancio per l'esercizio 2018.....	40
2.2 Le intese regionali e i patti di solidarietà nazionale .....	43
2.3 Il pareggio di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio 2018 .....	46
2.4 La certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio .....	49
3 L'INDEBITAMENTO REGIONALE .....	56
3.1 L'andamento del debito regionale dell'esercizio 2018.....	56
3.2 Il rispetto del limite di indebitamento.....	66
4 I RISULTATI FINANZIARI DELL'ESERCIZIO 2018.....	71
4.1 Il fondo pluriennale vincolato dell'esercizio 2018 .....	71
4.2 Il risultato della gestione di competenza .....	76
4.3 Gli equilibri di bilancio .....	81
4.4 Il risultato della gestione dei residui .....	85
4.5 L'accantonamento dei residui passivi perenti.....	90

4.6	Il risultato di amministrazione .....	93
4.7	La gestione di cassa .....	97
5	LA GESTIONE DELLE ENTRATE.....	104
5.1	La disciplina della gestione delle entrate.....	104
5.2	Le entrate accertate e riscosse nell'esercizio 2018 .....	105
6	LA GESTIONE DELLA SPESA.....	120
6.1	La disciplina della gestione della spesa .....	120
6.2	Le spese impegnate e pagate nell'esercizio 2018 .....	120
7	LA SPESA SANITARIA .....	128
7.1	La gestione del Servizio sanitario regionale.....	128
7.2	Il Piano di rientro sanitario .....	129
7.3	I livelli essenziali di assistenza .....	133
7.4	Il governo delle liste di attesa .....	140
7.5	La perimetrazione del Servizio sanitario regionale.....	150
7.6	Gli investimenti in sanità nell'esercizio 2018 .....	155
7.7	Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale .....	162
7.8	I piani di rientro ai sensi dell'art.1, comma 524 della l. n. 208/2015.....	166
7.9	La spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti.....	169
7.10	La spesa per i dispositivi medici .....	186
7.11	La valutazione dei Direttori generali degli enti del S.S.R.....	191
7.12	La struttura organizzativa della Regione per la Sanità.....	195
7.13	Le leggi regionali in materia sanitaria .....	202
7.14	La convenzione con le Università .....	212
7.15	I tempi di pagamento dei fornitori .....	215
7.16	Il programma operativo, il piano di riordino ospedaliero e il documento unico di riorganizzazione della rete territoriale .....	218

7.17	La razionalizzazione degli acquisti sanitari .....	221
8	IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO .....	229
8.1	La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2018 ....	229
8.2	I debiti fuori bilancio riconosciuti dal Consiglio Regionale nel 2018.....	230
8.3	I debiti fuori bilancio ex art. 73, comma 4, del d.lgs. 118/2011 .....	238
8.4	Gli accordi transattivi.....	238
9	LA GESTIONE DEL PATRIMONIO.....	240
9.1	L'applicazione del principio della competenza economica .....	240
9.2	Il patrimonio immobiliare e le variazioni avvenute nell'esercizio 2018.....	243
9.3	Il conto economico.....	245
9.4	Lo stato patrimoniale .....	250
10	GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI .....	265
10.1	La revisione annuale degli organismi partecipati regionali.....	265
10.2	I risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione.....	270
10.3	La verifica dei crediti e dei debiti reciproci .....	272
10.4	Il bilancio consolidato .....	279
10.5	Le anticipazioni di liquidità in favore di società partecipate.....	283
10.6	Il controllo regionale sugli organismi partecipati.....	286
10.7	I consorzi di bonifica .....	288
11	LA GESTIONE DEL PERSONALE .....	293
11.1	Organico del personale.....	293
11.2	L'osservanza della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale.....	294
11.3	Il costo del lavoro nell'esercizio 2018 .....	296
11.4	Le procedure assunzionali nel corso dell'esercizio 2018 .....	297
11.5	L'osservanza dei vincoli in materia di trattamento accessorio del personale .....	311
12	L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE.....	316

12.1	L'evoluzione del modello organizzativo regionale MAIA.....	316
12.2	Le Agenzie regionali .....	317
12.3	Le misure di prevenzione della corruzione 2017-2019 (Aggiornamento 2018).....	317
12.4	Sanità: adempimento degli enti del servizio sanitario regionale agli obblighi anticorruzione .....	320
12.5	Il Piano delle performance .....	330
13	IL RENDICONTO DEL CONSIGLIO REGIONALE.....	333
14	APPENDICE: I PRINCIPALI CAPITOLI ANALIZZATI .....	336

## **Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale**

Come previsto dall'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, come emendato dal d.lgs. 10 agosto 2014 n. 126, le Regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della Giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il giudizio di parificazione costituisce il momento di chiusura del ciclo dei controlli sulla finanza regionale introdotti dal d.l. n. 174/2012, controlli che comprendono anche la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nelle leggi regionali, le verifiche sul bilancio di previsione regionale e sui rendiconti dei Gruppi consiliari.

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

La decisione di parifica dei rendiconti regionali deve essere, quindi, trasmessa al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale ed è corredata di una relazione con cui la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 49 del 5/03/2018, l'attuale evoluzione della finanza pubblica, rafforzativa dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio dei conti del settore pubblico allargato e il controllo dell'indebitamento, si è estrinsecata, per gli enti territoriali, in una complessa rete di norme attuative, tra le quali assume rilevanza il citato d.lgs. n. 118/2011 e comporta che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 9/SEZAUT/2013/INPR, ha evidenziato la centralità del giudizio di parificazione nel sistema coordinato degli strumenti di controllo della finanza regionale previsti sia dal citato d.l. n. 174 del 2012 sia della normativa pregressa e ha fornito alle Sezioni regionali di controllo le prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle Regioni, evidenziando che le Sezioni regionali possono verificare la concordanza dei dati risultanti dal rendiconto, sia per l'entrata che per la spesa, con quelli presenti nelle scritture del Servizio di ragioneria di ogni Regione (o struttura equivalente), nonché con le registrazioni dei flussi di cassa effettuate dal Tesoriere regionale, riversate nel sistema SIOPE, e che la riconciliazione con le scritture contabili del Tesoriere/Servizio di ragioneria è essenziale ai fini della verifica di eventuali scostamenti di cassa, nonché di possibili disallineamenti nelle scritture contabili, così da evidenziare anomalie nel conto del bilancio e in quello del patrimonio.

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

Deve, peraltro, rilevarsi che le Amministrazioni e i revisori dei conti presso le Regioni devono fornire tutte le informazioni necessarie per il giudizio di parificazione coerentemente con la tempistica normativamente prevista e secondo le indicazioni fornite dalle Sezioni di controllo territorialmente competenti (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2018/INPR).

La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare nella recente sentenza n. 138 del 06/06/2019 che: *«compito della Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»*.

Il Giudice delle Leggi, con la sentenza n. 89 del 27/04/2017, ha chiarito che, in sede di parifica del rendiconto regionale, *«la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che*

*li concernono»* (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ai fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la parifica della Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, a esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico.

*«Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo....»* (Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2015).

Nel procedimento di parificazione si ravvisano, peraltro, tutte le condizioni per le quali è ammissibile la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell'ambito dell'attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti, così enucleate nella sentenza n. 89/2017: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte (ai sensi dell'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012), in considerazione della circostanza che l'interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall'ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita; c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (art. 243-quater, comma 5, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»).

La legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione è stata costantemente ammessa con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, e con le sentenze n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019 è stata riconosciuta la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche per la violazione delle regole di riparto della competenza legislativa – quale quelle contenute nell'art.

117, secondo comma, Cost. – in quanto incidenti sulla lesione dei principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Costituzione.

Secondo il consolidato orientamento della Consulta, inoltre, le funzioni di controllo esercitate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sono finalizzate ad assicurare (in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica) la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (v., tra le altre, Corte costituzionale, sentenze n. 60/2013, n. 198/2012 e n. 179/2007), e con la recente sentenza n. 18 del 2019 Corte cost. è stata riconosciuta la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo a sollevare questione di legittimità costituzionale con riguardo all'attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater, comma 5, del T.U. enti locali.

Con deliberazione n. 7/SEZAUT/2019/INPR depositata in data 17 aprile 2019, la Sezione delle Autonomie ha definito le linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle Regioni sui rendiconti regionali dell'esercizio 2018 ribadendo che tali verifiche, per giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale, appartengono alla categoria *dei «controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici»*, in quanto *«rigorosamente ancorati a parametri legali»*, che hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire e contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio di bilancio (artt. 81, 97 e 119 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (cfr. sentenza n. 228 del 2017 e le richiamate sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013).

La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, precisato che l'ausilio offerto dalle Linee guida si sostanzia, principalmente, nell'anticipazione della relazione del Collegio dei revisori alla proposta di rendiconto della Giunta regionale, in quanto la pronuncia della Sezione regionale di controllo si interpone tra la fase della proposta e la legge di approvazione del rendiconto e che le predette linee guida costituiscono, tanto per i Collegi dei revisori dei conti quanto per le Sezioni regionali di controllo, uno strumento di efficace interlocuzione e collaborazione tra organi di controllo interno ed esterno per gli accertamenti connessi al giudizio di parificazione, nelle cui sedi potranno svolgersi, ove se ne ravvisi la necessità, gli opportuni approfondimenti istruttori per i profili che dovessero ritenersi non esaustivi.

# Il giudizio di parificazione del disegno di legge del rendiconto 2018 della Regione Puglia

Questa Sezione, con le deliberazioni n. 124/PARI/2013 del 12/07/2013, n. 126/PARI/2014 del 4/07/2014, n. 136/PARI/2015 del 3/07/2015, n. 134/PARI/2016 del 12/07/2016, n. 100/PARI/2017 del 14/07/2017 e n. 107/PARI/2018 del 13/07/2018, ha assunto le decisioni di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per gli esercizi 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017 e ha contestualmente provveduto all'approvazione dell'annessa relazione sulla legittimità e regolarità della gestione suggerendo l'adozione di specifiche misure correttive di cui si è proceduto a verificarne l'attuazione.

Il presente giudizio di parificazione si inserisce tra l'approvazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge relativo al rendiconto generale dell'esercizio 2018 e l'approvazione della relativa legge da parte del Consiglio regionale.

La Giunta ha provveduto all'approvazione del disegno di legge n. 62 sul rendiconto generale in data 30/04/2019, inviato tuttavia alla Sezione solo in data 24/05/2019 (prot. n. 2678) e inviato una seconda volta in data 05/06/2019 (prot. n. 2826), a causa di alcuni errori materiali nella redazione dei documenti e nell'allegazione degli stessi.

Sempre in data 05/06/2019, protocollo n. 2830, è altresì pervenuto alla Sezione il parere favorevole dell'Organo di revisione al disegno di legge.

Pur tuttavia occorre evidenziare che a seguito dell'attività istruttoria condotta dal magistrato istruttore, si è manifestata la necessità di procedere ad alcune rilevanti modifiche.

La tabella seguente riporta i dati relativi alle note inviate in sede istruttoria agli specifici Assessorati e le corrispondenti note di riscontro trasmesse dalla Regione.

**Tabella 1 - Flusso documentale intercorso con la Regione Puglia suddiviso per aree di lavoro**

N. PROT.	DATA PROTOCOLLO	NOTE INVIATE	NOTE DI RISCONTRO
2493	14/05/2019	BILANCIO	
2494	14/05/2019	BILANCIO	
2495	14/05/2019	BILANCIO	
2678	24/05/2019		BILANCIO
2680	24/05/2019		BILANCIO
2800	03/06/2019		BILANCIO

2826	05/06/2019		BILANCIO
2830	05/06/2019		BILANCIO
2890	10/06/2019	SALUTE	
2964	14/06/2019	BILANCIO	
2985	17/06/2019		SALUTE
3009	18/06/2019	LAVORO	
3014	19/06/2019		BILANCIO
3026	20/06/2019	BILANCIO	
3048	21/06/2019	LAVORO	
3067	25/06/2019		BILANCIO
3099	27/06/2019	SALUTE	
3100	27/06/2019	BILANCIO	
3101	27/06/2019		LAVORO
3125	28/06/2019		LAVORO
3141	01/07/2019	LAVORO	
3163	02/07/2019	CONSIGLIO REGIONALE	
3187	04/07/2019		BILANCIO
3196	04/07/2019		SALUTE
3203	04/07/2019	BILANCIO	
3217	05/07/2019	BILANCIO	
3220	05/07/2019		LAVORO
3236	08/07/2019		BILANCIO
3251	09/07/2019	SALUTE	
3270	10/07/2019		BILANCIO
3287	11/07/2019		BILANCIO
3332	15/07/2019		CONSIGLIO REGIONALE
3365	17/07/2019	BILANCIO	
3370	17/07/2019		CONSIGLIO REGIONALE
3371	17/07/2019		CONSIGLIO REGIONALE
3374	19/07/2019		SALUTE
3462	29/07/2019		SALUTE
3476	30/07/2019		BILANCIO
3507	01/08/2019		BILANCIO
3556	05/08/2019	LAVORO	
3618	08/08/2019		LAVORO

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

Con il disegno di legge n. 131 del 9 luglio 2019 la Regione aveva, quindi, dapprima provveduto ad apportare alcune rettifiche, integrazioni e correzioni degli errori emersi nel corso dell'istruttoria.

In particolare:

- era emersa la necessità di rettificare il prospetto relativo agli Equilibri di bilancio (Allegato 5 Verifica degli Equilibri), inserendo, in corrispondenza della riga relativa all'Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso prestiti, l'importo pari ad € 239.584,36 riferito all'applicazione al bilancio dell'avanzo di amministrazione vincolato destinato all'estinzione anticipata di prestiti;
- era stato inserito un prospetto aggiuntivo finalizzato a rappresentare la quota dell'avanzo di amministrazione vincolato in termini di perenzione amministrativa applicato al bilancio 2018 (allegato n. 6B);
- era stato eliminato l'erroneo accantonamento del Fondo leggi in corso di approvazione indicato per un importo pari a € 2.520.000,00, posto che le risorse impegnate erano state tutte utilizzate nell'esercizio;
- conseguentemente si era proceduto alla sostituzione degli articoli 11 e 12 del disegno di legge regionale 30 aprile 2019, n. 62 e alla sostituzione degli allegati n. 6 (Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione), n. 34 (Conto economico), n. 36 (Stato patrimoniale passivo) e n. 38 (Nota integrativa al bilancio di esercizio) al disegno di legge regionale n. 62/2019, nonché degli allegati alla Relazione n. 1 (Elenco analitico imputazioni Fondo capitolo 1110030 Fondo di riserva per le spese impreviste – art. 50, l.r. 28/2001) e n. 2 (Elenco analitico imputazioni capitolo 1110070, Fondo globale per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione).

In data 1° agosto 2019, protocollo n. 3507, è quindi pervenuto alla Sezione il nuovo parere dell'Organo di revisione al disegno di legge.

Sempre in sede istruttoria, erano stati chiesti chiarimenti in ordine alla modalità di contabilizzazione dell'anticipazione finanziamento sanità e dei correlati rimborsi effettuati nell'anno, nonché sugli importi impegnati in bilancio per tali restituzioni e rimasti iscritti a residuo (capitolo di spesa 1200126) e sull'importo dei correlati debiti di finanziamento riportati nello stato patrimoniale. Per come emerso dalle interlocuzioni avviate con la Regione, la differenza di oltre un milione di euro tra l'importo dei residui passivi del capitolo di spesa 1200126 e il valore iscritto nello Stato Patrimoniale alla voce D1 (Debiti da finanziamento), era da attribuirsi a un'incompleta ricognizione dei debiti di finanziamento in sede di primo inserimento dei dati nel 2016.

Ciò posto, si era resa necessaria un'ulteriore modifica del disegno di legge di approvazione della bozza del rendiconto dell'esercizio 2018, al fine di riallineare i due dati.

In data 11/09/2019, con delibera di questa Sezione n. 82/FRG/2019, veniva quindi approvata la bozza di relazione sul rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018, trasmessa alla Regione in data 12/09/2019, prot. n. 4181.

La Regione, nelle controdeduzioni del 20/09/2019, nel condividere le eccezioni sollevate da questa Sezione di controllo, comunicava di aver predisposto il disegno di legge di variazione dello Stato patrimoniale passivo e, conseguentemente, della Nota integrativa al bilancio di esercizio 2018, e inviava i nuovi allegati n. 36\_Stato Patrimoniale Passivo e n. 38\_Nota Integrativa al Bilancio di Esercizio 2018.

In data 23/09/2019, prot. n. 4288, è stata quindi trasmessa da parte di questa Sezione un'ulteriore nota istruttoria, riscontrata dalla Regione con nota del 24/09/2019 prot. n. 4320.

Inoltre, in data 24/09/2019 e 25/09/2019, a integrazione di quanto già inviato, la Regione trasmetteva ulteriore documentazione (note prot. nn. 4321 e 4323).

In data 25/09/2019, in occasione dell'adunanza pubblica di discussione della relazione sulla bozza del rendiconto dell'esercizio 2018, la Regione ha quindi consegnato il nuovo disegno di legge di modifica, n. 180, approvato in Giunta il 23 settembre 2019, con i relativi allegati, tra cui il nuovo Stato patrimoniale passivo, la nota integrativa e i prospetti dei pagamenti SIOPE, gestione ordinaria e gestione sanitaria (anche questi ultimi oggetto di modifica con riferimento alle ulteriori segnalazioni evidenziate dalla Sezione - cfr. paragrafo 4.7). Tutta la documentazione prodotta è stata successivamente trasmessa anche via PEC.

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

Coerentemente agli indirizzi forniti dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2019/INPR, la presente relazione pone, inoltre, attenzione principalmente ai seguenti aspetti: corretta determinazione del risultato di amministrazione, analisi della

situazione di cassa, ammontare dei debiti fuori bilancio, adeguatezza degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità e corretta costruzione del Fondo pluriennale vincolato, di parte corrente e di parte capitale; verifica dei rapporti di debito e di credito reciproco con gli organismi partecipati, tenendo conto anche degli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, a norma dell'art. 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175; bilancio consolidato, valutazione delle corrette modalità di classificazione e imputazione della spesa e della complessiva affidabilità delle scritture contabili degli enti.

Inoltre, come emerge anche dal flusso documentale con la Regione, è stata esaminata la spesa e la gestione sanitaria, posto che la stessa ha un'incidenza sul bilancio regionale pari al 76% circa.

Particolare rilevanza assume, poi, l'esame della manovra di bilancio dell'esercizio 2018 sulla quale è già intervenuta la pronuncia di questa Sezione n. 165/PRSP/2018 che invitava l'Ente, nel rispetto della normativa vigente, ad assumere specifici adempimenti contabili la cui verifica non poteva che essere riservata alla fase di rendicontazione dell'esercizio, nonché l'esame delle singole leggi di spesa regionali, su cui è intervenuta la pronuncia di questa Sezione n. 68/RQ/2019, con cui è stato esaminato il profilo del fondo spese in corso di approvazione.

Ciò posto, occorre rilevare che seppur la Regione abbia approvato il disegno di legge nei termini di legge, è stato necessario un ulteriore articolato successivo lavoro di rettifica dello stesso.

A tal proposito occorre ricordare che l'art. 9, comma 1-sexies, del d.l. 24/06/2016 n. 113, convertito dalla l. 7/08/2016 n. 160, vieta alle Regioni e alle Province autonome, in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta atta a consentire la parifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. Il medesimo divieto è, peraltro, sancito dall'art. 9, comma 1-septies, sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto approvato dalla Giunta per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto definitivamente approvato dal Consiglio.

# 1 LA MANOVRA DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO 2018

## 1.1 Il Documento di Economia e Finanza Regionale

L'articolo 36, comma 3, del d.lgs. n. 23/06/2011 n. 118 prescrive che le Regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione ed allegato al d.lgs. n. 118/2011.

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

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 (d.lgs. 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.

## **1.2 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 nota 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 stanziavano € 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).

### **1.3 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 2018 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.

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).

## **1.4 Il fondo crediti di dubbia esigibilità determinato in sede di bilancio**

L'art. 46 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che nella missione Fondi e Accantonamenti, all'interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, deve essere stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 del decreto legislativo stesso.

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 1.1 - 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 <i>di cui imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa</i>	205.621.000,00  205.621.000,00	130.401.596,77  130.401.596,77	130.401.596,77  130.401.596,77	  63,42%
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>	3.555.000,00	64.716,03	64.716,03	1,82%
<i>di cui interessi attivi</i>	2.520.000,00	124.265,86	124.265,86	4,93%
<i>di cui rimborsi e altre entrate correnti</i>	3.650.000,00	1.765.204,45	1.765.204,45	48,36%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	0,00	0,00	0,00	
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	
<b>Totale generale <sup>(5)</sup></b>	<b>215.346.000,00</b>	<b>132.355.783,11</b>	<b>132.355.783,11</b>	61,46%
<b>di cui FCDE di parte corrente</b>	<b>215.346.000,00</b>	<b>132.355.783,11</b>	<b>132.355.783,11</b>	61,46%
<b>di cui FCDE di parte capitale</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

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. 1.2 che segue.

**Tabella 1.2 - 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				
<b>Totale generale</b>	<b>215.346.000,00</b>	<b>131.191.227,08</b>	<b>131.191.227,08</b>	60,92%
<b>di cui FCDE di parte corrente</b>	<b>215.346.000,00</b>	<b>131.191.227,08</b>	<b>131.191.227,08</b>	60,92%
<b>di cui FCDE di parte capitale</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	

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. 1.1 e n. 1.2, 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.

## **1.5 L'assestamento e la variazione al bilancio 2018-2020**

Con la legge regionale del 10/08/2018, 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, già in parte esaminata con la Delibera n. 165/2018 e con la Delibera n. 68/2019 di questa Sezione, 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 precedente in € 2.310.416.561,39, a seguito della approvazione del rendiconto 2017 con la legge regionale sopra indicata.

Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese per l'esercizio finanziario 2018 risulta aumentato di € 38.100.000,00 quanto alla previsione di competenza e, diversamente dall'anno precedente, aumentato anche 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 e delle spese risulta invariato.

Il fondo di cassa all'inizio dell'esercizio finanziario 2018 è determinato in € 1.614.537.993,82 in conformità di quanto disposto con l'articolo 9 della l.r. n. 43/2018, in lieve diminuzione rispetto al precedente anno.

Al capo II della stessa sono riportate le norme di carattere finanziario ritenute necessarie dall'Ente in virtù delle esigenze insorte nel corso della gestione e precisamente si reputano degne di esame le seguenti:

- l'art. 8 in tema di trasporto pubblico locale, prevede uno stanziamento di 9 milioni e 300 mila euro (nell'ambito dello stanziamento già allibrato sul capitolo 552053 del bilancio di previsione), e per 27 milioni e 900 mila euro con variazione al bilancio di previsione 2018, mediante applicazione dell'avanzo vincolato, per garantire agli enti locali le risorse per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di affidamento dei contratti di servizio, e comunque non oltre il 30 giugno 2020;

- 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.

Concorrono al finanziamento delle spese di investimento le risorse comunitarie, statali o regionali. Per il finanziamento delle spese di funzionamento, nel bilancio regionale, viene assegnata una dotazione di euro 2.500.000,00 per il 2019 ed euro 5.000.000,00 per il 2020. Nulla è disposto per il 2018;

- l'art. 11 prevede un contributo straordinario a favore dell'Agazia per il diritto allo studio della Regione Puglia (ADISU) di 1 milione e 500 mila euro, nell'ambito della missione 4, programma 7, titolo 1, per la stipula di atti di costituzione del diritto di superficie/usufrutto dei beni immobili (residenze e mense universitarie) di proprietà dell'università degli Studi di Bari, già a disposizione dell'ADISU;

- 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 milioni all'anno).

Per il finanziamento di tale spesa è assegnata al bilancio autonomo regionale nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, una dotazione finanziaria per l'anno 2018, in termini di competenza e di cassa, di euro 3 milioni e la medesima dotazione finanziaria è prevista per gli esercizi finanziari 2019 e 2020;

- 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. 20 che per sviluppare la coltivazione della canapa per scopi produttivi ed ambientali, assegna una somma di 180 mila euro, nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1;

- l'art. 21 con cui si prevede di promuovere le attività di studio e monitoraggio del germoplasma nella zona infetta per l'individuazione di piante di ulivo tolleranti al disseccamento, con un'assegnazione di 200 mila euro. Per attuare una convenzione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche, viene altresì assegnata una dotazione di 1 milione e 200 mila euro;

- 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;

- l'art. 25 ha assegnato una dotazione di 1 milione di euro nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1, a sostegno delle pratiche agronomiche straordinarie necessarie per la ripresa della coltivazione dell'ulivo nelle aree colpite dalla gelata 2018;

- l'art. 27, al fine di contrastare le conseguenze negative della crisi economica del settore, prevede l'erogazione di un contributo (a seguito di procedura a evidenza pubblica con modalità «a sportello», per un massimo di 3 mila euro a impresa), finalizzato al pagamento delle commissioni o dei costi comunque denominati corrisposti dall'impresa ai confidi. A tal fine assegna la somma di 150 mila euro nell'ambito della missione 16, programma 1, titolo 1;

- l'art. 28 prevede l'assegnazione di una somma pari a 20 mila euro nell'ambito della missione 1, programma 1, titolo 1, per consentire lo svolgimento della Conferenza regionale sulla famiglia;

- l'art. 29 dispone l'assegnazione della somma di 100 mila euro sulla missione 7, programma 1 titolo 1, per la valorizzazione del turismo equestre;

- l'art. 30 assegna un contributo finanziario straordinario alla città di Canosa di Puglia, di 100 mila euro nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 2, per finanziare l'allestimento degli arredi urbani per la fruibilità, nonché per la pulizia e manutenzione straordinaria del canale di piena delle Murge, adiacente il Ponte romano. Nel referto tecnico erano state manifestate perplessità sulla natura di spesa di parte corrente o di parte capitale;
- con l'art. 31 viene garantito lo svolgimento delle attività delle associazioni Pro loco di cui alla precedente legge 25/2018, con uno stanziamento di 50 mila euro nell'ambito della missione 7, programma 1, titolo 1. Si affida a un provvedimento della Giunta regionale il compito di individuare lo specifico oggetto dei contributi regionali e le modalità di rendicontazione;
- l'art. 33, al fine di garantire la realizzazione del Festival internazionale Castel dei Mondi, stanziava una somma di 200 mila euro nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, a favore del Comune di Andria;
- con l'art. 34 viene sovvenzionata la valorizzazione del patrimonio regionale storico rappresentato dalle torri costiere con la dotazione di 100 mila euro, demandando a un provvedimento della Giunta regionale il compito di individuare lo specifico oggetto dei contributi regionali e le modalità di rendicontazione;
- l'art. 35, allo scopo di garantire lo sviluppo delle risorse del Mar Piccolo di Taranto, nell'ambito della missione 18, programma 1, titolo 1, prevede l'assegnazione di una dotazione di 100 mila euro. Destava perplessità il nulla osta del referto tecnico rilasciato per il contributo di 1 milione di euro, successivamente approvato per 100.000,00 euro;
- l'art. 36 prevede, per incentivare la cultura e la pratica musicale, un importo di 100 mila euro nell'ambito della missione 5, programma 2, titolo 1, per l'erogazione di contributi per l'acquisto di strumenti musicali;
- l'art. 37, per accelerare il processo di elaborazione del Piano strategico «Taranto futuro prossimo», nel bilancio regionale autonomo, nell'ambito della missione 18, programma 1, titolo 1, attribuisce una somma di 100 mila euro;
- con l'art. 38, per finanziare l'attivazione del Corso di Laurea magistrale in Scienze e tecniche dello sport per il turismo, è assegnata una dotazione di 100 mila euro;
- con l'art. 39, per rilanciare le attività degli oratori, viene destinata una somma di 225 mila euro. La medesima assegnazione viene attribuita agli esercizi 2019 e 2020;

- con l'art. 45 il Comune Isole Tremiti viene dotato di una somma di 250 mila euro nell'ambito della missione 9, programma 3, titolo 1, per operazioni di bonifica, disinquinamento e sminamento dei fondali dell'Isola di Pianosa;
- l'art. 46, assegna nell'ambito della missione 8, programma 2, titolo 1, una dotazione finanziaria di 50 mila euro per l'esercizio finanziario 2018 per il funzionamento di una istituenda commissione tecnica regionale, del cui ausilio la Regione Puglia si avvale per il perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge regionale n. 13/2018 (promozione e incentivazione delle politiche di sostenibilità ambientale e del risparmio energetico). La medesima dotazione finanziaria è assegnata, in termini di competenza per ciascuno degli esercizi 2019 e 2020. Dal referto tecnico emergerebbero nuove o maggiori spese per l'esercizio 2018, in termini di competenza e di cassa, per 100 mila euro e il medesimo importo per ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020, in termini di competenza;
- l'art. 47 assegna nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 2, per l'esercizio finanziario 2018, in termini di competenza e di cassa, una dotazione finanziaria di 500 mila euro, per il perseguimento degli obiettivi di tutela e restauro delle costruzioni in pietra a secco. Il referto tecnico riportava originariamente la variazione di bilancio nell'ambito della missione 5, programma 1, titolo 2, con annotazione autografa, controfirmata dal Dirigente, dell'appropriatezza della missione 9, programma 5, titolo 2, trattandosi di beni paesaggistici tutelati dal PPTR;
- l'art. 48 assegna una dotazione finanziaria di 200 mila euro in termini di competenza e di cassa nell'ambito della missione 11, programma 2, titolo 2, per l'esercizio finanziario 2018 al fine di finanziare interventi post emergenziali seguenti a calamità naturali;
- l'art. 49 assegna una dotazione finanziaria per l'esercizio 2018, in termini di competenza e di cassa, di 100 mila euro nell'ambito della missione 9, programma 5, titolo 1, al fine di monitorare la conservazione degli habitat presenti nel mare pugliese;
- con l'art. 50 vengono stanziati 13.875,00 euro sul titolo 1, capitolo 15, missione 1, programma 1, per l'incremento dell'emolumento spettante al Garante dei diritti delle persone con disabilità, di cui all'art 31-ter della Legge Regionale n. 19/2006, al fine di parificare la percentuale dell'indennità lorda di funzione riconosciuta a questa figura di Garante a quella degli altri Garanti, nell'ottica di assicurare parità di trattamento tra tutte le figure dei Garanti regionali.

Occorre peraltro rilevare che nell'anno all'esame, differentemente dall'esercizio precedente (Legge regionale 12 dicembre 2017, n. 54), non sono state apportate ulteriori variazioni di bilancio.

## **1.6 La fase della programmazione e i dati di rendiconto**

Come noto e come più volte evidenziato, secondo quanto espressamente prescritto dal d.lgs. 118/2011, le Regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione (art. 36, comma 3).

L'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova della affidabilità e credibilità dell'Ente.

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.

Una volta approvato il bilancio di previsione, peraltro, possono intervenire le leggi di variazione di bilancio che 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).

Questa Sezione, con la delibera n. 165 del 2018 sul bilancio di previsione, aveva già invitato la Regione Puglia a 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.

Successivamente, in sede di esame delle leggi di spesa 2018, era stato ulteriormente rilevata una legislazione regionale non sempre in linea con la stringente disciplina vincolistica normativamente prevista (delibera n. 68/2019/RQ).

Infatti, da un lato veniva osservato che le relazioni tecniche non consentissero una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, che il più delle volte si limitavano a fornire il dato finale senza possibilità di comprendere il percorso che aveva portato alla sua individuazione.

D'altra parte, i fondi per le leggi in corso di approvazione non apparivano essere correttamente quantificati e gestiti.

Questi ultimi, infatti, sono determinati nel loro ammontare dagli oneri dei progetti di legge che si prevede di approvare e presuppongono, per la loro costruzione, una preliminare attività di individuazione dei provvedimenti e dei conseguenti oneri.

Si rilevava, peraltro, che dall'esame dell'art. 3 della l.r. 29 dicembre 2017, n. 68 «Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018 - 2020», con il quale sono stati approvati gli allegati al bilancio, non risultasse presente un elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare a carico del fondo speciale in questione, e né risultasse possibile ricostruire altrimenti l'elencazione dei progetti di legge che si prevedeva si potessero perfezionare dopo l'approvazione del bilancio.

Veniva, quindi, evidenziato che risultava mancante una precisa programmazione delle risorse in fase previsionale, non in armonia con i principi sanciti nello stesso decreto legislativo n. 118/2011, con carenza del collegamento tra accantonamenti e progetti, necessario per salvaguardare l'utile copertura di quest'ultimi.

Non può non evidenziarsi in questa sede che, successivamente alla delibera indicata, la Regione aveva appostato nel risultato di amministrazione 2018 indicato nel disegno di legge approvato, un fondo leggi di spesa in corso di approvazione errato (iscritto per la somma di € 2.520.000,00 e successivamente azzerato con il disegno di legge n. 131/2019 del 9 luglio 2019) (cfr. paragrafo 4.6).

Ciò posto, così come verrà meglio evidenziato nei singoli e specifici paragrafi di questa relazione, si deve evidenziare che anche in sede di approvazione del disegno di legge di rendiconto 2018, si confermano le difficoltà di programmazione dell'Ente nella scarsa rispondenza tra le entrate previste (€ 16.544.387.512,28) e le entrate effettivamente accertate (€ 12.688.168.676,27) (cfr. paragrafo 5.2).

A tale dato si deve aggiungere quello relativo al lato spesa, laddove a fronte di stanziamenti finali pari a € 17.795.001.609,62, sono stati impegnati € 12.368.694.620,38, con una notevole

economia della spesa in conto capitale, impegnata per € 1.722.843.454,05, a fronte di uno stanziamento pari a € 3.040.400.208,31, spesa che, peraltro, negli impegni diminuisce del 30,44% rispetto all'esercizio precedente (€ 2.476.782.595,04) (cfr. paragrafo 6.2).

Peraltro, come noto, nel sistema introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 per una efficiente gestione della spesa pubblica, della liquidità finanziaria e del debito pubblico, le previsioni di cassa si inseriscono nell'ambito dei principi normativamente disciplinati di programmazione delle risorse di bilancio.

Come verrà meglio approfondito oltre, nonostante le previsioni in entrata e in spesa pari dapprima a oltre 25 miliardi di euro, e poi assestate addirittura a un importo superiore ai 27 miliardi, per l'esercizio 2018, in sede di rendiconto le entrate sono state incassate per soli 13 miliardi circa e le spese per oltre 11 miliardi. L'assenza di una puntuale previsione di cassa può anche comportare l'esigenza di provvedere allo stanziamento di un consistente fondo di riserva di cassa (cfr. paragrafo 4.7).

Inoltre, con riferimento all'esigibilità differita delle obbligazioni, così come era già stato evidenziato nella delibera sul bilancio di previsione 2018 (n. 165/2018/PRSP), il fondo pluriennale vincolato in entrata, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, aveva già subito considerevoli 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 (dopo l'approvazione del rendiconto 2017, nell'agosto del 2018), e riportati in sede di rendiconto (cfr. paragrafo 4.1).

Come già evidenziato, 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 imputati nella competenza dell'esercizio stesso e/o dei successivi e quello iscritto in uscita, non solo considera gli impegni già imputati negli esercizi successivi e finanziati negli esercizi precedenti, ma anche gli impegni imputati 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 del 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'era una divergenza molto ampia e che tali dati avrebbero dovuto comunque essere già sufficientemente noti entro il termine di chiusura dell'esercizio 2017.

In quella sede la Regione Puglia aveva precisato che tali divergenze di valori, sia di parte corrente che di parte capitale, tra i dati di bilancio e quelli assestati erano: *«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 ribadiva che scostamenti complessivi accertati per € 524.654.391,92 tra bilancio di previsione e bilancio assestato non potessero che destare perplessità sulle previsioni di bilancio effettuate.

Infine, sempre con riferimento alla capacità di spesa e alla capacità di programmazione, non si può non osservare come, nonostante nel 2018 la Regione Puglia sia riuscita ad impiegare la totalità degli spazi finanziari acquisiti con il patto di solidarietà nazionale verticale per i nuovi investimenti, e nonostante un miglioramento rispetto a quanto osservato dalla Regione in contraddittorio sul bilancio di previsione e quanto già evidenziato nella delibera di questa Sezione n. 165/2018/PRSP, il fenomeno dell'*overshooting* finanziario, ovvero il raggiungimento oltre misura dell'obiettivo di pareggio di bilancio, attraverso il superamento dello stesso di una somma più alta di quanto fosse effettivamente necessario per realizzarlo, è con tutta evidenza peggiorato. Si è, infatti, passati da una capacità di spesa inespresa di 211 milioni di euro nel 2017 a circa 290 milioni di euro nel 2018 (cfr. paragrafo 2.4).

Nel paragrafo che segue, invece, si esamina più specificatamente la capacità della Regione di realizzare i programmi operativi europei e il Patto per la Puglia.

## **1.7 I programmi operativi europei e il Patto per la Puglia**

La capacità della Regione di realizzare i programmi operativi europei evidenzia, accanto al raggiungimento di target annuali di spesa in alcuni casi (POR FESR-FSE 2014-2020 e PSR Puglia 2014-2020), il significativo scarto delle *performance* rispetto agli obiettivi e la necessità di adottare le opportune iniziative in altri (PO FEAMP 2014-2020 e Patto per la Puglia), come peraltro già segnalato dalla Corte con riferimento alle annualità precedenti.

La politica di coesione dell'UE, finalizzata a «realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale» e, in particolare, a «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite» (art. 174, commi 1 e 2 TFUE), viene realizzata attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), attualmente costituiti da:

- FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) di cui al Regolamento (UE) n. 1301/2013, finalizzato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'UE;
- FSE (Fondo sociale europeo) di cui al Regolamento (UE) n. 1304/2013, destinato, tra l'altro, a promuovere elevati livelli di occupazione, migliorare l'accesso al mercato del lavoro, sostenere la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori, incoraggiare un livello elevato di istruzione e di formazione, combattere la povertà, migliorare l'inclusione sociale;
- Fondo di coesione di cui al Regolamento (UE) n. 1300/2013, che offre un sostegno agli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% del RNL pro capite medio dell'UE a 27;
- FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) di cui al Regolamento (UE) n. 1305/2013, i cui obiettivi sono stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali, realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali;
- FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca) di cui al Regolamento (UE) n. 508/2014, focalizzato sullo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura e sul supporto alla crescita e all'occupazione nelle comunità costiere europee.

In linea con gli obiettivi della Strategia Europa 2020<sup>1</sup>, la Programmazione comunitaria 2014-2020 è stata definita con il Regolamento (UE) n. 1303/2013, che reca disposizioni comuni ai fondi SIE; essa, pur introducendo significative novità in merito alla gestione finanziaria dei programmi (ad es., modificando modalità e tempistica di erogazione dei finanziamenti e le procedure di certificazione della spesa alla Commissione UE), si ispira, come le precedenti, ai principi di concentrazione, programmazione, partenariato e addizionalità.

Il principio di concentrazione si declina anche nel raggiungimento di determinati target di spesa; in proposito, il Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 136) ha sostituito la precedente regola «n+2» con quella «n+3», in base alla quale i finanziamenti annuali assegnati a ogni

---

<sup>1</sup> La strategia Europa 2020 (comunicazione della Commissione UE COM(2010) del 3.3.2010) è il programma dell'UE per la crescita e l'occupazione per il decennio in corso; pone l'accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come mezzo per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile.

programma all'inizio di ciascun periodo di programmazione devono essere utilizzati entro la fine del terzo anno successivo a quello di assegnazione; l'inosservanza di tale regola comporta il definanziamento automatico delle risorse non spese e la parallela riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

Nel quadro della Programmazione comunitaria 2014-2020 e del connesso Accordo di partenariato con l'Italia, approvato dalla Commissione UE con decisione C(2014) 8021 del 29.10.2014, la Regione Puglia utilizza i seguenti strumenti:

- 1) POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, approvato con delibera di Giunta regionale n. 1735 del 6.10.2015 (BURP n. 137 del 21.10.2015), a seguito dell'approvazione della Commissione UE con decisione C(2015) 5854 del 13.8.2015;
- 2) PSR Puglia 2014-2020, approvato dalla Commissione UE con decisione C(2015) 8412 del 24.11.2015, ratificato con delibera della Giunta regionale n. 2424 del 30.12.2015 (BURP n. 3 del 19.1.2016) e successivamente più volte modificato con decisioni della Commissione UE intervenute nel 2017 e 2018; tali decisioni e l'approvazione dell'ultima versione del Programma sono state ratificate con delibera della Giunta regionale n. 356 del 18 marzo 2018 (BURP n. 41 del 23.3.2018);
- 3) PO FEAMP 2014-2020, approvato dalla Commissione UE con decisione C(2015) 8452 del 25.11.2015.

Inoltre, con il Patto per lo sviluppo della Regione Puglia, sottoscritto il 10.9.2016 dalla Regione e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state individuate alcune aree di intervento strategiche sul territorio pugliese da finanziare mediante risorse del Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020 e del POR FESR-FSE 2014-2020.

#### POR Puglia FESR-FSE 2014-2020

Al pari di Calabria e Molise, la Regione Puglia ha optato per un unico POR plurifondo, in cui le risorse finanziarie e le tematiche operative del FESR e del FSE sono unificate in un'unica gestione. La dotazione finanziaria complessiva, pari a 7.120.958.992, è così ripartita tra i due Fondi:

- dotazione FESR: € 5.576.140.094, di cui il 50% (€ 2.788.070.047) di quota UE;
- dotazione FSE: € 1.544.818.898, di cui il 50% (€ 772.409.449) di quota UE.

In linea con gli obiettivi tematici del Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 9) e dell'Accordo nazionale di partenariato, il POR individua 13 Assi prioritari:

Piano finanziario POR Puglia 2014-2020

Assi Prioritari	FESR		FSE		totale pubblico	totale fondi
	Totale pubblico	quota UE	totale pubblico	quota UE		
1. Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	672.366.812	336.183.406			672.366.812	336.183.406
2. Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	271.777.004	135.888.502			271.777.004	135.888.502
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese	1.117.999.070	558.999.535			1.117.999.070	558.999.535
4. Energia sostenibile e qualità della vita (Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori)	395.891.208	197.945.604			395.891.208	197.945.604
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	326.814.858	163.407.429			326.814.858	163.407.429
6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	1.141.900.000	570.950.000			1.141.900.000	570.950.000
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	462.080.628	231.040.314			462.080.628	231.040.314
8. Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale			541.818.899	270.909.450	541.818.899	270.909.450
9. Promuovere l'inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione	680.421.014	340.210.507			1.020.421.014	510.210.507
			340.000.000	170.000.000		
10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione	152.211.922	76.105.961			755.211.922	377.605.961
			603.000.000	301.500.000		
11. Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità			60.000.000	30.000.000	60.000.000	30.000.000
12. Sviluppo urbano sostenibile	130.000.000	65.000.000			130.000.000	65.000.000
<i>Assistenza tecnica</i>	<i>224.677.578</i>	<i>112.338.789</i>			<i>224.677.578</i>	<i>112.338.789</i>
<b>Totale</b>	<b>5.576.140.094</b>	<b>2.788.070.047</b>	<b>1.544.818.899</b>	<b>772.409.450</b>	<b>7.120.958.993</b>	<b>3.560.479.497</b>

Fonte: Regione Puglia – Relazione di accompagnamento al Bilancio di Previsione per l'Esercizio Finanziario 2018 e Bilancio Pluriennale per il triennio 2018 – 2020.

Dalla relazione al disegno di legge n. 62 del 30.4.2019 relativo al rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2018 risulta che:

- per quanto concerne l'avanzamento del Programma, a marzo 2019 sono state avviate procedure per circa € 4,7 mld (€ 4 mld a valere sul FESR, € 700 mln sul FSE);
- a dicembre 2018 la spesa cumulata certificata alla Commissione UE si è attestata a € 1.292.328.687 (totale quota pubblica, di cui € 1.017.518.232 a valere sul FESR ed € 274.810.455 sul FSE), a fronte di € 218.343.008,47 a fine 2017 (totale quota pubblica, di cui € 177.248.54 a valere sul FESR ed € 41.094.954 a valere sul FSE).

Secondo quanto comunicato dalla Regione con nota del 24.6.2019, la spesa certificata per l'annualità 2018 si è attestata a € 1.073.985.679, mentre quella cumulata al 31.12.2018 (€ 1.292.328.687,47) ha superato il target previsto alla medesima data (€ 1.091.120.224).

Dal portale «Sistema Puglia» del Dipartimento Sviluppo economico, innovazione, istruzione, formazione e lavoro della Regione<sup>2</sup> emerge che gli Assi che hanno registrato le spese più rilevanti sono:

- a valere sul FESR, gli Assi VI («Tutela dell'ambiente e promozione delle risorse naturali e culturali») e III («Competitività delle piccole e medie imprese»), con importi rispettivamente pari a € 233.634.413 e € 219.795.640;
- a valere sul FSE, gli Assi X («Investire nell'istruzione, nella formazione e nell'apprendimento permanente») e VIII («Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale»), con importi rispettivamente pari a € 134.169.354 ed € 85.567.825.

#### PSR Puglia 2014-2020

Il Programma di Sviluppo Rurale, principale strumento di programmazione e finanziamento del sistema agricolo e agroalimentare pugliese, è sostenuto dal FEASR; in linea con il framework normativo europeo (Regolamento (UE) n. 1305/2013), si articola in 14 misure funzionali al perseguimento di 6 obiettivi principali (Priorità), 18 obiettivi di maggior specificità (Focus Area) e 3 obiettivi trasversali.

---

<sup>2</sup> Comunicato stampa del 29.12.2018.

La dotazione finanziaria totale del Piano è di € 1.637.880.991,74, di cui il 60,5% (€ 990.918.000,00) di finanziamento europeo e il 39,5% di cofinanziamento nazionale (per il 27,65% Stato, per l'11,85% Regione), così ripartiti:

Misure	Dotazione finanziaria (€)
M01 Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione (art. 14)	25.000.000
M02 Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole (art. 15)	33.000.000
M03 Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (art. 16)	8.000.000
M04 Investimenti in immobilizzazioni materiali (art. 17)	535.000.000
M05 Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione (art. 18)	20.000.000
M06 Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese (art. 19)	170.000.000
M07 Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (art. 20)	20.000.000
M08 Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste (articoli da 21 a 26)	110.000.000
M09 Costituzione di associazioni e organizzazioni di produttori (art. 27)	5.000.000
M10 Pagamenti agro-climatico-ambientali (art. 28)	233.000.000
M11 Agricoltura biologica (art. 29)	208.000.000
M16 Cooperazione (art. 35)	65.000.000
M19 Sostegno allo sviluppo locale LEADER - (SLTP - Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo) (art. 35)	158.000.000
M20 ASSISTENZA TECNICA	37.880.992
<b>Totale</b>	<b>1.637.880.992</b>

Fonte: <http://psr.regione.puglia.it/quadro-finanziario>

Dalla relazione al disegno di legge relativo al rendiconto generale 2018 e dalla nota del 24.6.2019 sopra citate risulta che al 31.12.2018 il PSR ha rispettato la regola «n+3», mediante pieno assorbimento dei fondi FEASR allocati sull'annualità 2015. In particolare, la spesa certificata per le annualità 2016 (€ 82.087.877,09), 2017 (€ 73.816.239,22) e 2018 (€ 142.198.296,86), sommata al prefinanziamento del 3% sulla dotazione finanziaria totale (€ 49.136.429,75), ha determinato una spesa certificata cumulata al 31.12.2018 di € 347.238.842,92, a fronte di un target di spesa alla medesima data di € 327.672.553,90.

## PO FEAMP 2014-2020

Dopo l'approvazione da parte della Commissione UE a novembre 2015 del Programma Operativo Nazionale FEAMP 2014-2020, che ha individuato il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF) quale Autorità di gestione (AdG) e Regioni e Province autonome come Organismi Intermedi (OO.II.) del PO<sup>3</sup>, con decreto del MIPAAF n. 1034 del 19.1.2016 è stata operata la ripartizione percentuale delle risorse finanziarie del FEAMP fra Stato, Regioni e Province autonome.

Il 9.6.2016 è intervenuto l'Accordo multiregionale fra l'AdG e gli OO.II. per l'attuazione coordinata degli interventi cofinanziati dal fondo, sulla base dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome; l'Accordo ha attribuito alla Regione Puglia un budget finanziario complessivo di € 89.828.134,00, pari al 15,62% della dotazione finanziaria complessiva di competenza delle regioni.

Con delibera di Giunta regionale n. 1685 del 2.11.2016 è stato approvato lo schema di Convenzione tra l'AdG e la Regione Puglia in qualità di O.I., avente a oggetto le modalità, i criteri e le responsabilità connessi con l'attuazione della delega.

CAPO	Totale pubblico	Quota FEAMP	Quota Stato (Fondo di rotazione)	Quota Regione
1	€ 25.393.849,12	€ 12.696.924,58	€ 8.887.847,17	€ 3.809.077,36
2	€ 32.661.447,32	€ 16.330.723,64	€ 11.431.506,58	€ 4.899.217,11
3	€ 13.252.935,52	€ 6.626.467,76	€ 4.638.527,43	€ 1.987.940,33
4	€ 14.395.514,10	€ 7.197.757,05	€ 5.038.429,93	€ 2.159.327,11
A.T.	€ 4.124.387,72	€ 2.266.251,97	€ 1.300.695,02	€ 557.440,72
<b>TOTALE</b>	<b>€ 89.828.133,77</b>	<b>€ 45.118.125,00</b>	<b>€ 31.297.006,14</b>	<b>€ 13.413.002,63</b>

Fonte: delibera G.R. n. 1685 del 2.11.2016

<sup>3</sup> L'art. 123 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, dopo aver sancito che «Per ciascun programma operativo ogni Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale o un organismo privato quale autorità di gestione. La stessa autorità di gestione può essere designata per più di un programma operativo» (§ 1), prevede che «Lo Stato membro può designare uno o più organismi intermedi per lo svolgimento di determinati compiti dell'autorità di gestione o di certificazione sotto la responsabilità di detta autorità. I relativi accordi tra l'autorità di gestione o di certificazione e gli organismi intermedi sono registrati formalmente per iscritto» (§ 6).

Con la citata nota del 24.6.2019 è stato reso noto che la spesa certificata per l'annualità 2018, coincidente con quella cumulata al 31.12.2018, si è attestata a € 683.759,96, a fronte di un target di spesa alla medesima data pari a € 14.601.354,94.

Tale dato, pur non incidendo sul raggiungimento del target di spesa nazionale al 31.12.2018 (la Regione ha evidenziato che il PO FEAMP opera su scala nazionale, quale somma delle attività dei singoli OO.II. e dell'AdG, e che l'Italia ha certificato a fine 2018 una spesa di circa € 93 mln (quota UE), a fronte di un target nazionale di € 86.935.808), segnala l'esistenza di margini di miglioramento nelle performance regionali.

In argomento si richiama la delibera n. 1/2019 della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti (avente a oggetto la relazione sul 2018 in merito a «I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari»), in cui si afferma che:

- al 31.12.2017 «... la Regione Puglia, destinataria di ingenti risorse, pari a quasi il 16% della dotazione totale rivolta agli OO.II. (seconda solo alla Regione Sicilia che ne gestisce il 20%), in base ai dati ufficiali forniti dall'AdG, non ha ancora attivato gli interventi, alla data di analisi, attestandosi su valori percentuali uguali allo zero non solo per i pagamenti, come peraltro altri OO.II., ma, cosa ben più rilevante, anche per gli impegni» (p. 167);
- al 30.6.2018 «la Regione Puglia ... non ha, anche a questa data, presentato alcuna registrazione di spesa, ma da comunicazioni intercorse con l'AdG e con l'Organismo intermedio stesso, è stato appurato che si è trattato di mancanza di registrazione dei dati nel Sistema. La Sezione ha acquisito, ufficiosamente, informazioni in merito alla successiva registrazione degli importi impegnati, ma non rilevabili alle date di riferimento richieste in fase di istruttoria. Per ovvi motivi, questa Sezione può rappresentare solo i dati ufficiali alle date di riferimento e riportare quello della Regione Puglia per un valore che non contribuisce, se non in maniera negativa, ad un risultato medio più soddisfacente» (p. 172).

Con nota del 20/9/2019 la Regione, confermando l'esistenza di sensibili margini di miglioramento nella spesa inerente al P.O. FEAMP, ha evidenziato che al 30/6/2019:

- a fronte di prenotazioni di spesa per € 54.752.494,00 (pari al 61% della dotazione pubblica complessiva) relative a bandi emessi, sono stati assunti impegni per € 28.819.879,00 (32% della dotazione pubblica complessiva);

- a fronte di detti impegni sono state liquidate somme a titolo di anticipazione ai beneficiari (dietro attivazione di coperture assicurative) per una percentuale prossima al 40% degli importi impegnati.

### Patto per lo Sviluppo della Regione Puglia

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, insieme ai fondi strutturali europei, lo strumento principale delle politiche per la coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'art. 119, comma 5, Cost. e dell'art. 174 TFUE.

Il FSC, che ha la sua origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS) istituiti dagli artt. 60 e 61 della l. 27.12.2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), è attualmente disciplinato dal d.lgs. 31.5.2011, n. 88, recante *«Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42»*.

Principio cardine è quello della *«aggiuntività delle risorse, che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati, in coerenza e nel rispetto del principio dell'addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea»* (art. 2, lett. c) del d.lgs. n. 88/2011).

Sulla base delle delibere CIPE nn. 25 e 26 del 10.8.2016 - con cui sono state i) individuate le aree tematiche tra cui ripartire le risorse del FSC per il periodo 2014-2020 (€ 38.716,10 mln) e ii) assegnate le risorse (€ 13.412 mln) a Regioni (Puglia: € 2.071,5 mln) e Città metropolitane del Mezzogiorno per interventi da realizzare mediante appositi accordi interistituzionali denominati «Patti per il sud» - il Patto per lo sviluppo della Regione Puglia ha previsto lo stanziamento di complessivi € 5.740.192.958 così composti e ripartiti:

Area di intervento	Costo totale interventi (€)	Risorse già assegnate <sup>(1)</sup> (€)	Risorse FSC 2014-2020 (€)	Altre risorse disponibili <sup>(2)</sup> (€)	Risorse finanziarie FSC al 2017 (€)
Infrastrutture	866.435.364		776.335.364	90.100.000	77.049.830
Ambiente	1.680.805.000		505.300.000	1.175.505.000	80.626.161
Sviluppo economico e produttivo	1.389.526.480		346.897.669	1.042.628.811	74.023.616
Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali	451.000.000		165.000.000	286.000.000	30.937.749
Occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e formazione	1.140.238.537		220.238.537	920.000.000	60.434.214
Altro (complementamenti)	212.187.577	154.459.147	57.728.430		57.728.430
<b>Totale costi e risorse</b>	<b>5.740.192.958</b>	<b>154.459.147</b>	<b>2.071.500.000</b>	<b>3.514.233.811</b>	<b>380.800.000</b>
<sup>(1)</sup> Risorse già assegnate con precedenti programmazioni: POR FESR Puglia 2007-2013					
<sup>(2)</sup> Altre risorse disponibili: POR, Programma complementare regionale; Programmi operativi nazionali, altre Fonti Nazionali					

Fonte: Patto per la Puglia

La relazione allegata al disegno di legge relativo al rendiconto generale 2018 ha fornito indicazioni in merito alla fase di attuazione del Patto, segnalando che, a valere sul FSC, al 28.2.2019 sono state ammesse a finanziamento n. 118 istanze di 41 amministrazioni locali, per un ammontare complessivo di circa € 5 mln.

## 2 IL PAREGGIO DI BILANCIO

### 2.1 Il quadro normativo in materia di pareggio di bilancio per l'esercizio 2018

Con l'art. 1, comma 465, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), si dispone che le regioni, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484, dello stesso articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Con la stessa legge rinforzata n. 243/2012 si è data attuazione al sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2012), al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono perseguire l'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria. Sono consentiti scostamenti temporanei del saldo dall'obiettivo programmatico solo in caso di eventi eccezionali quali, ad esempio, gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e calamità naturali.

La riforma delle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali è proseguita, poi, con l'approvazione della legge n. 164/2016, che ha apportato alcune sostanziali modifiche in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali prevedendo che gli enti territoriali stessi conseguano un unico obiettivo costituito dall'equilibrio fra entrate finali e spese finali in termini di sola competenza finanziaria.

Infatti, il comma 466 della legge di bilancio 2017 ha previsto che, a decorrere dall'esercizio 2017, gli enti territoriali conseguano un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali dei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e le spese finali dei titoli 1, 2, 3 del medesimo schema di bilancio e che, per il triennio 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza possa considerarsi anche il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso

all'indebitamento (mentre non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente).

A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, finanziato solamente dalle entrate finali.<sup>4</sup>

Sul punto è utile precisare, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 247/2017, che per fondo pluriennale di entrata e di spesa finanziato dalle entrate finali si intende il fondo pluriennale (di entrata e di spesa), al netto della quota finanziata dal ricorso all'indebitamento e di eventuali quote derivanti da mutui e prestiti confluite in avanzo di amministrazione.

La legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (legge di bilancio 2018) ha ulteriormente innovato il quadro normativo complessivo su descritto introducendo alcune importanti modifiche come, ad esempio, la possibilità, per gli enti territoriali, di non rilevare in economia le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2016, per finanziare le spese contenute nei quadri economici relative a investimenti per lavori pubblici e quelle per procedure di affidamento già attivate, ancorché non ancora impegnate, e conservarle nel fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2017, purché riguardanti opere per le quali l'ente abbia già avviato le procedure per la scelta del contraente o disponga del progetto esecutivo degli investimenti redatto e validato in conformità alla vigente normativa, completo del cronoprogramma della spesa.

Tuttavia, tali risorse confluiranno nel risultato di amministrazione se entro l'esercizio 2018 non saranno stati assunti i relativi impegni di spesa corrispondenti.

Per l'esercizio 2018, vengono mantenute le sanzioni previste dai commi 475 e 476 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2017 che prevedevano un diverso trattamento per gli enti che non avessero rispettato il saldo di finanza pubblica a seconda che lo sfioramento fosse stato uguale o superiore al 3% delle entrate finali accertate oppure inferiore al 3% delle entrate finali accertate.

---

<sup>4</sup> La Corte costituzionale, con sentenza n. 101/2018, ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale di tale comma, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

Nel primo caso le sanzioni possono così riassumersi:

1. nel triennio successivo la regione è tenuta ad effettuare un versamento all'entrata del bilancio dello Stato di importo corrispondente ad un terzo dello scostamento registrato. Il versamento è effettuato entro il 31 maggio di ciascun anno del triennio successivo a quello dell'inadempienza. In caso di mancato versamento si procede al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale;
2. nell'esercizio successivo a quello dell'inadempienza, l'ente non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1%;
3. nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Restano esclusi i mutui già autorizzati e non ancora contratti;
4. nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi di questa disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78;
5. nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, il presidente e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione come rideterminati dall'ente medesimo. Tale importo è acquisito al bilancio dell'ente.

Nel secondo caso:

1. si applica la stessa sanzione economica che viene comminata agli enti che conseguono il saldo in misura uguale o superiore al 3% delle entrate finali;
2. la sanzione del limite alle spese correnti viene comminata imponendo agli impegni di parte corrente, al netto della sanità, un limite pari all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente (senza la riduzione, quindi, dell'1%);
3. si applica la stessa sanzione del blocco del ricorso all'indebitamento per investimenti che viene comminata agli enti che conseguono il saldo in misura uguale o superiore al 3% delle entrate finali;
4. la sanzione del divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo è applicata solo per il personale a tempo indeterminato (e non anche per il personale a tempo determinato);
5. la sanzione della rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza agli amministratori è applicata nei confronti del presidente e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione versando al bilancio dell'ente il 10% (e non già il 30%) delle loro indennità di funzione e dei gettoni percepiti nell'anno in cui è avvenuta la violazione.

Infine è importante ricordare che attraverso il comma 479 dello stesso articolo di legge, era stato introdotto un sistema premiale misto (premialità economiche e alleggerimento dei vincoli alla spesa del personale) in favore di quegli enti territoriali che, oltre a rispettare il pareggio di bilancio e i termini perentori di invio della certificazione sul conseguimento dell'obiettivo, riescano, al termine dell'esercizio, anche a conseguire un saldo finale di cassa non negativo, tra le entrate finali e le spese finali, oppure lascino spazi finanziari inutilizzati in misura inferiore all'1% degli accertamenti delle entrate finali.

Diviene sempre più importante che gli enti territoriali riescano a programmare attentamente sia la fase delle entrate finanziarie che quella delle uscite al fine di avere una corrispondenza quanto più ampia possibile tra gli obiettivi iniziali e i risultati finali.

## **2.2 Le intese regionali e i patti di solidarietà nazionale**

La Legge n. 243 del 24 dicembre 2012, come modificata dalle leggi successive che hanno dato attuazione al principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, all'articolo 10 ha disciplinato le operazioni di indebitamento e di investimento

realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti da parte delle regioni e degli enti locali al fine di garantire il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili all'interno del sistema degli enti territoriali e consentire, così, un rilancio degli investimenti sull'intero territorio nazionale.

Infatti, i commi 3 e 4 del medesimo articolo di legge dispongono che le operazioni di indebitamento, effettuate contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti, e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del pareggio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata (compresa la medesima regione) e solo nel caso non vengano soddisfatte da intese regionali, le operazioni di indebitamento e investimento sopra descritte potranno effettuarsi attraverso patti di solidarietà nazionale, nel rispetto del pareggio di bilancio dell'insieme nazionale degli enti territoriali.

Giova precisare che le intese regionali e i patti di solidarietà nazionale intervengono solo ed esclusivamente ad integrazione degli spazi finanziari già disponibili per ciascun ente territoriale e qualora questi ultimi non siano sufficienti.

Ne consegue che l'ente territoriale non potrà chiedere spazi finanziari per investimenti se è in grado di effettuarli nel rispetto del proprio saldo finanziario.

Al riguardo, si precisa che, per la determinazione dell'ammontare degli spazi che possono essere richiesti, occorre tenere conto dell'eventuale quota di avanzo vincolato che l'ente intende utilizzare per spesa corrente o per altri investimenti programmati nel medesimo esercizio.

Resta fermo, pertanto, che gli enti territoriali possono effettuare investimenti, attraverso il ricorso al debito e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto del proprio saldo.

Con il D.P.C.M. n. 21 del 21 febbraio 2017 vengono disciplinate sia le intese regionali sia i patti di solidarietà nazionali.

Il decreto precisa le intese regionali di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, città metropolitane, province e comuni, finalizzate a operazioni di investimento da realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti.

A tal fine, i predetti enti possono cedere/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.

Inoltre, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per favorire gli investimenti nei settori strategici del proprio territorio, possono cedere ai propri enti locali, per uno o più esercizi successivi, spazi finanziari per i quali non è prevista la restituzione negli esercizi successivi (c.d. Intesa regionale verticale).

All'art. 4, viene introdotta la disciplina generale in materia di patti di solidarietà nazionale e relativo avvio dell'iter (c.d. Patto di solidarietà nazionale orizzontale).

Infine, l'articolo 1, commi da 485 a 500 e da 506 a 508, della legge n. 232 del 2016, come modificati dalla legge di bilancio 2018, disciplina ulteriori intese (c.d. Patto di solidarietà nazionale verticale) che prevedendo l'assegnazione di spazi finanziari agli enti locali, per ciascuno degli anni 2018 e 2019, nel limite complessivo di 900 milioni annui (di cui 400 milioni di euro destinati a interventi di edilizia scolastica e 100 milioni di euro destinati a interventi di impiantistica sportiva e, nel limite complessivo di 700 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023), e, alle regioni, nel limite complessivo di 500 milioni annui, per gli anni 2018 e 2019, per effettuare spese di investimento da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito.

Il comma 502 prevede, infine, l'assegnazione di spazi finanziari alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2017-2030, nel limite complessivo di 70 milioni nell'anno 2017 e di 50 milioni di euro annui negli anni dal 2018 al 2030 per ciascuna provincia.

Gli spazi in parola non possono essere richiesti, qualora le operazioni di investimento mediante il ricorso all'indebitamento e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti possano essere effettuate nel rispetto del proprio saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge n. 243 del 2012, cioè ove l'ente consegua, sia in fase di previsione che di

rendiconto, un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

## 2.3 Il pareggio di bilancio della Regione Puglia per l'esercizio 2018

Anche per l'esercizio finanziario 2018 le Regioni sono state chiamate a uno sforzo supplementare, in termini finanziari, per concorrere agli obiettivi nazionali di finanza pubblica attraverso un maggior contributo determinato dettagliatamente per ciascun ente regionale.

L'art. 1, comma 775, della legge di bilancio 2018, infatti, ha previsto che alle regioni a statuto ordinario venga attribuito un contributo destinato alla riduzione del debito complessivo del paese, di importo pari a 2,3 miliardi di euro per il solo anno 2018.

Gli importi a carico di ciascuna regione a statuto ordinario sono indicati nella successiva tabella.

**Tabella 2.1 - Contributo ai fini dei saldi di finanza pubblica 2018**

REGIONI	IMPORTI
Abruzzo	72.739.315,79
Basilicata	57.467.315,79
Calabria	102.593.315,79
Campania	242.416.368,42
Emilia-Romagna	195.651.315,79
Lazio	269.176.263,16
Liguria	71.318.157,89
Lombardia	402.098.105,26
Marche	80.094.473,68
Molise	22.015.842,11
Piemonte	189.225.842,11
Puglia	187.511.736,84
Toscana	179.798.263,16
Umbria	45.127.210,53
Veneto	182.766.473,68
<b>TOTALE</b>	<b>2.300.000.000,00</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione della tabella all'art. 1, comma 775, l. n. 205/2017  
(Valori al centesimo di euro)

Pertanto, la Regione Puglia nell'esercizio finanziario 2018 non deve più conseguire soltanto un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (secondo l'art. 1, comma 466 della l. n. 232/2016), ma un saldo positivo di € 187.511.736,84, proprio come disposto dall'art. 1, comma 775, della l. n. 205/2017.

Per quanto riguarda l'attivazione delle intese regionali avvenute durante l'esercizio 2018, l'Ente comunica che in relazione alle intese regionali di tipo orizzontale, sono pervenute nel territorio pugliese complessivamente:

- n. 16 istanze di acquisizione di spazi finanziari non soggetti a obbligo di restituzione negli esercizi successivi;
- n. 1 istanza di acquisizione di spazi con compensazione negli esercizi successivi;
- n. 1 istanza di cessione di spazi con compensazione negli esercizi successivi.

In una prima fase, è stato possibile soltanto soddisfare parzialmente la richiesta di un ente locale che necessitava di spazi finanziari, con obbligo di restituzione, per la somma complessiva di € 400.000,00, attraverso l'acquisizione di € 100.000,00 da parte di un altro ente locale disposto a cedere propri spazi finanziari, lasciando insoddisfatta la richiesta per € 300.000,00.

Successivamente è stato possibile recuperare interamente la somma mancante attraverso la cessione di spazi finanziari direttamente da parte della Regione, con l'attivazione delle intese regionali verticali, per la cessione/acquisizione di spazi finanziari non soggetti a obbligo di restituzione.

Infatti, l'Ente, in accoglimento della richiesta da parte dell'ANCI Puglia, ha ceduto definitivamente spazi finanziari per € 15.864.497,19 (nel cui ammontare è inclusa anche la somma precedentemente inevasa di € 300.000,00 delle intese regionali orizzontali).

Infine, l'art. 1, comma 495, sempre della l. n. 232/2016, per quanto riguarda i patti di solidarietà nazionale verticale di cui all'articolo 10, comma 4, della legge n. 243 del 24 dicembre 2012, ha previsto di assegnare spazi finanziari nell'ambito di intese tra regioni nel limite complessivo di 500 milioni di euro per il triennio 2017-2019, al fine di favorire gli investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito.

Il comma 495 ter ha disciplinato i trasferimenti regionali per l'anno 2018 secondo gli importi dettagliati nella successiva tabella.

**Tabella 2.2 - Ripartizione spazi finanziari 2018 in applicazione dei patti di solidarietà nazionale «verticale»**

Regioni	RIPARTO SPAZI FINANZIARI 2018	2018	2019	2020	2021	2022
Abruzzo	15.959.000	5.585.650	4.372.766	4.149.340	1.691.654	159.590
Basilicata	8.000.000	2.800.000	2.192.000	2.080.000	848.000	80.000
Calabria	22.509.000	7.878.150	6.167.466	5.852.340	2.385.954	225.090
Campania	53.185.000	18.614.750	14.572.690	13.828.100	5.637.610	531.850
Emilia-Romagna	42.925.000	15.023.750	11.761.450	11.160.500	4.550.050	429.250
Lazio	59.055.000	20.669.250	16.181.070	15.354.300	6.259.830	590.550
Liguria	15.647.000	5.476.450	4.287.278	4.068.220	1.658.582	156.470
Lombardia	88.219.000	30.876.650	24.172.006	22.936.940	9.351.214	882.190
Marche	17.572.000	6.150.200	4.814.728	4.568.720	1.862.632	175.720
Molise	4.830.000	1.690.500	1.323.420	1.255.800	511.980	48.300
Piemonte	41.515.000	14.530.250	11.375.110	10.793.900	4.400.590	415.150
Puglia	41.139.000	14.398.650	11.272.086	10.696.140	4.360.734	411.390
Toscana	39.447.000	13.806.450	10.808.478	10.256.220	4.181.382	394.470
Umbria	9.900.000	3.465.000	2.712.600	2.574.000	1.049.400	99.000
Veneto	40.098.000	14.034.300	10.986.852	10.425.480	4.250.388	400.980
<b>TOTALE</b>	<b>500.000.000</b>	<b>175.000.000</b>	<b>137.000.000</b>	<b>130.000.000</b>	<b>53.000.000</b>	<b>5.000.000</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione della tabella inserita nell'art. 1, comma 495-ter, l. n. 232/2016  
(Valori all'unità di euro)

Come emerge dai dati sopra riportati, la Regione Puglia ha ottenuto spazi finanziari aggiuntivi per circa 41,14 milioni di euro, di cui 14,40 milioni da impiegare nel solo esercizio 2018.

L'Ente ha reso noto che è riuscito completamente ad impegnare l'intera somma prevista per l'esercizio 2018, recuperando anche la parte non utilizzata nell'esercizio 2017, pari a circa 2,103 milioni di euro, oggetto di criticità nel passato giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2017.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Cfr. Deliberazione n. 107/PARI/2018 del 13 luglio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

## **2.4 La certificazione del rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio**

Nella relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2017 della Regione Puglia, avvenuta con deliberazione n. 107/PARI/2018 del 13 luglio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti, erano state poste in evidenza alcune discrasie contabili tra i valori inseriti della bozza del consuntivo 2017 e la certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio per il medesimo esercizio.

L'Ente, ai sensi dell'art. 1, comma 473, della legge n. 232/2016, avrebbe avuto tempo fino al 30 settembre 2018 per modificare correttamente i dati.

Con nota n. 4237 del 23 ottobre 2018, la Sezione ha chiesto la nuova certificazione utile a ratificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per l'esercizio 2017 e, con nota n. 4504 del 12 novembre 2018, la Regione Puglia ha inoltrato la nuova certificazione inviata al MEF in data 6 agosto 2018, da cui effettivamente si evince la correzione dei dati contabili in coerenza con quanto sostenuto dalla Sezione nel suo giudizio di parificazione del conto di bilancio dell'esercizio 2017.

Per quanto riguarda, invece, il pareggio di bilancio relativo all'esercizio 2018, con nota istruttoria n. 2493 del 14 maggio 2019, sono stati chiesti i modelli concernenti il monitoraggio del rispetto dei saldi di finanza pubblica, nonché la copia (protocollata) della certificazione sul rispetto dell'obiettivo 2018, firmata digitalmente dal rappresentante legale dell'Ente, dal responsabile del servizio finanziario e dall'Organo di revisione economico-finanziaria e trasmessa al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 31 marzo 2019.

Con nota n. 2680 del 24 maggio 2019, la Regione Puglia ha fornito quanto richiesto.

La tabella n. 2.3, rielaborata dalla Sezione, espone i dati del monitoraggio al 31 dicembre 2018, confrontando le risultanze acquisite dall'Ente e inviate al Ministero dell'Economia e Finanza per le varie certificazioni obbligatorie, con le ricostruzioni effettuate dalla Sezione utilizzando i dati allegati al disegno di legge regionale n. 62 del 30 aprile 2019.

Tabella 2.3 - Risultanze relative al monitoraggio dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2018

VERIFICA EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (Art. 1, comma 466 Legge di stabilità 2017)	Risultanze fornite dalla Regione con nota n. 2680 del 24 maggio 2019			Ricalcolo della Sezione con i dati dei Ddl n. 99/2018 e Ddl n. 62/2019		
	Dati gestionali COMPETENZA a tutto il 31 dicembre 2017 (stanziam. FPV/accertam. e impegni)	Dati gestionali COMPETENZA a tutto il 31 dicembre 2018 (stanziam. FPV/accertam. e impegni)	Dati gestionali CASSA a tutto il 31 dicembre 2018 (facoltativo)	Dati gestionali COMPETENZA a tutto il 31 dicembre 2017 (stanziam. FPV/accertam. e impegni)	Dati gestionali COMPETENZA a tutto il 31 dicembre 2018 (stanziam. FPV/accertam. e impegni)	Dati gestionali CASSA a tutto il 31 dicembre 2018 (facoltativo)
A1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	130.111	62.206		130.111	62.206	
A2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	361.257	484.416		361.257	484.416	
A3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	0	0		0	0	
A4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto 2017	13.589	1.952		13.589	1.952	
<b>A) Fondo pluriennale vincolato di entrata (A1 + A2 + A3 - A4)</b>	<b>477.779</b>	<b>544.670</b>		<b>477.779</b>	<b>544.670</b>	
<b>B) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	<b>6.933.451</b>	<b>6.871.594</b>	<b>6.642.444</b>	<b>6.933.452</b>	<b>6.887.518</b>	<b>6.660.069</b>
<b>C) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica</b>	<b>2.554.875</b>	<b>2.832.668</b>	<b>2.732.993</b>	<b>2.554.875</b>	<b>2.766.205</b>	<b>2.750.517</b>
<b>D) Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>	<b>155.899</b>	<b>122.528</b>	<b>96.707</b>	<b>155.899</b>	<b>105.048</b>	<b>79.315</b>
<b>E) Titolo 4 - Entrate in c/capitale</b>	<b>2.248.092</b>	<b>2.187.235</b>	<b>502.111</b>	<b>2.248.092</b>	<b>1.309.402</b>	<b>502.111</b>
<b>F) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie</b>	<b>137.067</b>	<b>657.225</b>	<b>441.838</b>	<b>137.067</b>	<b>653.535</b>	<b>441.838</b>
<b>G) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI (1+2+3+4+5)</b>	<b>40.763</b>	<b>41.139</b>		<b>40.763</b>	<b>41.139</b>	

H1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	9.014.753	9.286.701	8.982.105	9.014.753	9.161.412	8.982.119
H2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	62.206	2.508		62.206	62.624	
<b>H) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (H=H1+H2)</b>	<b>9.076.959</b>	<b>9.289.209</b>	<b>8.982.105</b>	<b>9.076.960</b>	<b>9.224.037</b>	<b>8.982.119</b>
I1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	2.476.783	2.995.979	1.145.578	2.476.783	1.722.843	1.145.578
I2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	484.416	42.697		484.416	412.825	
<b>I) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2)</b>	<b>2.961.199</b>	<b>3.038.676</b>	<b>1.145.578</b>	<b>2.961.198</b>	<b>2.135.669</b>	<b>1.145.578</b>
L1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria al netto del fondo pluriennale vincolato	135.508	454.620	450.930	135.508	454.620	450.930
L2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	0	0		0	0	
<b>L) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria (L=L1 + L2)</b>	<b>135.508</b>	<b>454.620</b>	<b>450.930</b>	<b>135.508</b>	<b>454.620</b>	<b>450.930</b>
<b>J) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)</b>			<b>87.368</b>			<b>87.368</b>
<b>M) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI</b>	<b>0</b>	<b>15.864</b>		<b>0</b>	<b>15.864</b>	
<b>N) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI (N=1f+1g+2c+3d+4c+5d)</b>	<b>2.103</b>	<b>0</b>		<b>2.103</b>	<b>0</b>	
<b>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+J-M-N)</b>	<b>372.157</b>	<b>458.690</b>	<b>-75.152</b>	<b>372.157</b>	<b>477.328</b>	<b>-57.409</b>
<b>P) OBIETTIVO DI SALDO</b>	<b>160.949</b>	<b>187.512</b>	<b>0</b>	<b>160.949</b>	<b>187.512</b>	<b>0</b>
<b>Q) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (Q=O-P)</b>	<b>211.208</b>	<b>271.178</b>	<b>-75.152</b>	<b>211.208</b>	<b>289.816</b>	<b>-57.409</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati forniti con nota n. 2680/2019 e n. 2826/2019  
(Valori in migliaia di euro)

Per come riportato, occorre evidenziare che anche nell'esercizio 2018, come nei precedenti esercizi, ci sono evidentissime discrasie tra quanto certificato al MEF e quanto ricalcolato dalla Sezione.

È pur vero che la certificazione inviata dall'Ente al MEF il 29 marzo 2018 non deve considerarsi definitiva, atteso che anche per l'anno 2018 è stato concesso alle Regioni di rettificare la certificazione sul pareggio di bilancio entro il termine perentorio di 60 giorni dall'approvazione del rendiconto (e comunque non oltre il 30 settembre, così come previsto dal comma 473, articolo 1, della legge n. 232/2016), e nella stessa nota n. 2680, la Regione ha dichiarato che i prospetti inviati al MEF sono stati compilati con dati di preconsuntivo, facendo presumere che avrebbero potuto esserci differenze con le risultanze finali.

Dapprima, con nota n. 4279 del 20 settembre 2019, l'Ente ha chiarito che avrebbe modificato le risultanze suddette, ormai definitive, in adesione alle correzioni rilevate in sede istruttoria.

La nuova certificazione è stata quindi inviata al MEF in data 24 settembre 2019 e trasmessa a questa Sezione con nota n. 4323 del 25 settembre 2019.

Ciò posto, dall'esame dei prospetti rielaborati dalla Sezione, con i dati forniti dall'Ente nel disegno di legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018, si osserva che, diversamente dal precedente esercizio, nel 2018 la Regione Puglia è riuscita ad impiegare la totalità degli spazi finanziari acquisiti con il patto di solidarietà nazionale verticale per i nuovi investimenti.

Peggiora, invece, il fenomeno dell'*overshooting* finanziario, ovvero il raggiungimento oltre misura dell'obiettivo di pareggio di bilancio, attraverso il superamento dello stesso di una somma più alta di quanto fosse effettivamente necessario per realizzarlo. Si è, infatti, passati da una capacità di spesa inespresa di 211 milioni di euro nel 2017 a circa 290 milioni di euro nel 2018.

Come ribadito in tutti i passati giudizi di parificazione, una notevole capacità di spesa inespresa si ripercuote negativamente sull'intero tessuto economico regionale per via di un inutile drenaggio di risorse finanziarie che, oltre a non essere necessario ai fini del raggiungimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio, non consente il riutilizzo delle stesse risorse in proficue e fondamentali attività d'investimento proprio perché rimangono inutilizzate.

Inoltre, un ampio *overshooting* finanziario si ripercuote negativamente anche sulle intese regionali verticali, che risultano poco efficienti ed efficaci rispetto a quello che potrebbero essere, posto che potrebbero cedere maggiori spazi finanziari durante l'anno, spazi che, non venendo ceduti agli enti locali pugliesi, ritornano invece allo Stato centrale per l'attivazione dei patti di solidarietà nazionale.

Peraltro, il fatto che, rispetto a quanto rilevato con la delibera della Sezione n. 165/2018/INPR del 20 dicembre 2018 relativa al bilancio di previsione 2018-2020, l'*overshooting* finanziario a consuntivo sia comunque migliorato di quasi il 60%, non fa altro che rimarcare una inadeguata capacità programmatica dell'Ente, posto che il dato analizzato circa sette mesi fa, era già aggiornato al terzo trimestre dell'anno e quindi l'Ente ha recuperato una tale capacità di spesa solamente nell'ultimo trimestre dell'anno.

Il successivo prospetto, costruito dalla Sezione, ipotizza una possibile nuova certificazione da inviare al MEF sul raggiungimento dell'obiettivo del rispetto dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2018.

I dati, confermati dall'Ente territoriale con nota n. 4279 del 20 settembre 2019, dimostrano, come peraltro già evidenziato durante il commento della tabella 2.3, che la Regione Puglia ha raggiunto molto abbondantemente l'obiettivo del rispetto dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2018.

Allo stesso tempo, però, non rispettando il saldo di cassa almeno pari a zero, e sebbene ciò non influisca sull'obiettivo di pareggio di bilancio, l'Ente non potrà usufruire dei benefici disposti dall'art. 1, comma 479, lettera a) della l. n. 232/2016, che prevede l'assegnazione, con finalità d'investimento, di eventuali risorse aggiuntive incassate dal bilancio dello Stato ai sensi del comma 475, lettera b).

Infine, è opportuno ricordare che un ulteriore aspetto premiale è disciplinato dal comma 479, lettera c), e prevede che nelle regioni e nelle città metropolitane che rispettano il pareggio di bilancio, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1% degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio in cui è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), può essere innalzata del 10% della spesa sostenibile, ai sensi del predetto comma 28.

**Tabella 2.4 - Certificazione del rispetto dei saldi di finanza pubblica per l'esercizio 2018**

RISULTATI 2018		RIALTANZE DELLA REGIONE		RICALCOLO DELLA SEZIONE	
		Competenza finanziaria	Cassa <sup>(1)</sup>	Competenza finanziaria	Cassa <sup>(1)</sup>
A	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI ENTRATA	544.670		544.670	
B+C+D+E+F	ENTRATE FINALI	12.671.250	10.416.093	11.721.709	10.433.850
G	TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI	41.139		41.139	
H+I+L	SPESE FINALI	12.782.505	10.578.613	11.814.325	10.578.627
M	TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI	15.864		15.864	
N	SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI	0		0	
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+J-M-N) <sup>(2)</sup>	458.690	-75.152	477.328	-57.409
P	OBIETTIVO DI SALDO	187.512	0	187.512	0
Q	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (Q=O-P) <sup>(3)</sup>	271.178	-75.152	289.816	-57.409

Fonte: Rielaborazione della Sezione utilizzando i dati forniti con nota n. 2680/2019 e n. 2826/2019  
(Valori in migliaia di euro)

<sup>(1)</sup> Sebbene i dati di cassa siano facoltativi e non obbligatori in quanto non incidenti ai fini del rispetto o meno del pareggio di bilancio 2018, sono stati ugualmente inseriti in tabella per evidenziare che, avendo conseguito un saldo di cassa negativo nel 2018, per la Regione Puglia non sono scattati i meccanismi c.d. «premiati» normati dall'art. 1, comma 479, della l. n. 232/2016.

<sup>(2)</sup> Per il calcolo dell'obiettivo facoltativo di cassa, sebbene il modello di certificazione non lo preveda, è stato considerato anche il saldo anticipazione finanziamento sanità (anticipazione sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) come da lettera J della tabella precedente.

<sup>(3)</sup> L'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 (come anche il pareggio di bilancio in termini di cassa di cui all'articolo 1, comma 479, lettera a) della stessa legge) è conseguito se il saldo Q è pari a 0 o positivo.

Secondo i calcoli della Sezione, nonostante l'*overshooting* elevato realizzato, la percentuale di spesa inutilizzata dall'Ente nell'esercizio 2018, parametrata sull'obiettivo al lordo del contributo aggiuntivo disposto dall'art. 1, comma 775, della legge di bilancio 2018, rispetto agli accertamenti finali si è attestata allo 0,87% nel rispetto, comunque, del limite normativo precedentemente descritto dell'1%.

Infine, è opportuno precisare che per il calcolo dell'obiettivo facoltativo di cassa, sebbene il modello di certificazione non lo preveda (tabella 2.4), anche nel 2018, come negli anni precedenti, è stato considerato anche il saldo anticipazione finanziamento sanità (anticipazione sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) come da lettera J della precedente tabella 2.3.

Con nota n. 3203 del 4 luglio 2019, la Sezione ha chiesto chiarimenti sulla corretta contabilizzazione di tali anticipazioni e con la nota n. 3236, dell'8 luglio 2019, l'Ente ha precisato dettagliatamente la movimentazione contabile di cassa relativa alle anticipazioni di risorse finanziarie sulla spesa sanitaria.

Per maggiori approfondimenti, si rimanda all'analisi relativa ai debiti di finanziamento effettuata nel capitolo n. 9 attinente a: «La gestione del patrimonio».

## 3 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

### 3.1 L'andamento del debito regionale dell'esercizio 2018

L'articolo 81 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, prevede che lo Stato assicuri l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Gli effetti del nuovo articolo 81 della Carta costituzionale si ripercuotono su tutte le amministrazioni pubbliche al fine di contenere e razionalizzare i fenomeni di indebitamento rafforzando quanto già previsto dall'art. 119 della stessa Costituzione secondo cui i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

Pertanto, governare al meglio i processi di indebitamento non solo risulta necessario da un punto di vista normativo, ma è indispensabile al fine di evitare l'insorgere di problematiche e tensioni finanziarie difficilmente risolvibili nel tempo se dovessero, in qualche modo, finire fuori controllo.

Oltretutto il pagamento delle rate di ammortamento dei prestiti, soprattutto di medio e lungo periodo, risulta essere tra le spese più rigide e meno comprimibili nei bilanci pubblici e di conseguenza necessita di un'attenzione primaria.

Per quanto riguarda la Regione Puglia, anche nell'anno 2018, la spesa per il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui, la spesa sanitaria e la spesa per il personale, assorbono quasi interamente l'insieme delle risorse finanziarie disponibili nel bilancio autonomo della Regione Puglia.

In concreto, l'esborso finanziario della Regione Puglia nell'esercizio 2018 per le rate di ammortamento, sia sui mutui a carico della Regione sin dall'origine, sia sui mutui non più assistiti da contributi statali, è stato pari all'importo complessivo di circa 118,99 milioni di euro, in diminuzione di circa 5 milioni di euro rispetto al precedente esercizio, di cui 72,82 milioni di euro per sorte capitale e 46,17 milioni di euro per quota interessi.

La successiva tabella espone la posizione debitoria complessiva della Regione Puglia al 31 dicembre 2018.

Dai dati riportati si può osservare la riduzione dello stock di debito (contratto esclusivamente dalla Regione Puglia) avvenuta nel corso dell'esercizio stesso ad opera dell'Ente che è stato pari a circa 65,74 milioni di euro, comprensivo anche dell'estinzione anticipata del mutuo, pari a € 248.671,03<sup>6</sup>.

Come già evidenziato per lo scorso esercizio nella relazione allegata alla Deliberazione n. 107/PARI/2018 della Sezione regionale di controllo per la Puglia, la tabella è stata costruita, rispettando la natura originaria dei prestiti contratti dall'Ente secondo la classificazione esposta dalla Regione Puglia, in: Mutui e prestiti a carico della Regione; Mutui non più assistiti da contributo statale e Mutui con oneri a carico dello Stato, ricomprendendo insieme le ultime due categorie sebbene, da un punto di vista strettamente contabile, sarebbe, invece, più opportuno sommare le prime due categorie al fine di esporre il carico finanziario complessivo comunque sopportato dall'Ente.

---

<sup>6</sup> Cfr. Nota inviata dal Dipartimento Risorse Finanziarie e Strumentali, Personale e Organizzazione della Regione Puglia in data 3 giugno 2019, ns prot. n. 2800.

**Tabella 3.1 - Indebitamento complessivo della Regione Puglia (al lordo delle anticipazioni di liquidità)**

FONTI DI INDEBITAMENTO	STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO			STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO			DEBITO RIDOTTO NEL CORSO DELL'ESERCIZIO		
	2017			2018			2018		
	A carico della Regione	A carico dello Stato <sup>(1)</sup>	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato <sup>(1)</sup>	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato <sup>(1)</sup>	Totale
(A) MUTUI	994.468	9.575	<b>1.004.043</b>	945.243	2.372	<b>947.615</b>	49.225	7.203	<b>56.428</b>
(B) Obbligazioni	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
(C) Altro <sup>(2)</sup>	598.473	0	<b>598.473</b>	581.953	0	<b>581.953</b>	16.519	0	<b>16.519</b>
<b>(D=A+B+C) Totale</b>	<b>1.592.940</b>	<b>9.575</b>	<b>1.602.516</b>	<b>1.527.196</b>	<b>2.372</b>	<b>1.529.569</b>	<b>65.744</b>	<b>7.203</b>	<b>72.947</b>
<i>di cui attinente alla sanità</i>	723.889	0	<b>723.889</b>	703.647	0	<b>703.647</b>	20.242	0	<b>20.242</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota n. 2800 del 3 giugno 2019  
(Valori in migliaia di euro)

<sup>(1)</sup> Vengono ricompresi anche i mutui non più assistiti da contributo statale al fine di rispettare la natura iniziale del prestito contratto, sebbene, ai fini del calcolo del limite d'indebitamento regionale, anche questi ultimi incidono nel risultato finale.

<sup>(2)</sup> Rappresentano le anticipazioni di liquidità contratte ai sensi del d.l. n. 35/2013 e del d.l. n. 66/2014 che possono considerarsi forme «ibride» di indebitamento in quanto, pur non costituendo indebitamento vero e proprio, per effetto dell'assimilazione ad anticipazioni di cassa, a differenza di queste ultime vanno rimborsate in trent'anni. (Sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 23 luglio 2015).

In considerazione del fatto che nell'esercizio 2018 è stata chiusa l'ultima posizione debitoria relativa a mutui con oneri a carico dello Stato, dal prossimo esercizio finanziario l'esposizione contabile dell'indebitamento dell'Ente evidenzierà in maniera più esaustiva il completo esborso finanziario a carico dell'Ente indipendentemente dal fatto che alcune posizioni debitorie, prevedendo originariamente contribuzioni statali che successivamente sono venute meno, possano continuare a essere esposte come debitoria non a carico dell'Ente.

Dalla tabella si osserva che il debito ammortizzato nell'anno coincide esattamente con la differenza tra stock di debito esistente a inizio anno e stock di debito esistente a fine anno il che dimostra che nel corso dell'esercizio 2018 non è stato acceso alcun nuovo prestito.

A tal proposito non è fuorviante il fatto che, in realtà, nell'esercizio 2018 risulta comunque accertata la somma di € 9.587.749,34 al titolo 6 delle entrate, in quanto fa riferimento al valore

nominale della terza tranche del prestito a erogazioni multiple contratto con la BEI e pertanto da non considerare nuovo finanziamento.

In data 12 maggio 2016, infatti, è stato stipulato un contratto di apertura di credito tra la Regione Puglia e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per l'importo complessivo di 150 milioni di euro da rendersi disponibile dalla Banca fino alla data del 12 maggio 2020, mediante non più di dieci atti di erogazione che costituiranno i contratti di mutuo veri e proprio.

Come già osservato<sup>7</sup>, i mutui flessibili vanno considerati come un prestito a erogazione multipla caratterizzato dalla contrazione di un'unica operazione di indebitamento da includersi, pertanto, nel calcolo del limite di indebitamento interamente nell'anno di stipula del contratto (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 7/SEZAUT/2016/FRG, n. 20/SEZAUT/2013/FRG), sebbene sia attivabile, senza oneri finanziari aggiuntivi, con una o più erogazioni nell'arco di un periodo di utilizzo predeterminato all'atto della stipula del contratto.

Per tale tipologia di prestiti, l'ammortamento del prestito avviene attraverso un piano di rimborso per ogni singola erogazione. Nel corso dell'esercizio 2018 è stato richiesto l'importo di € 9.587.749,34 ed erogato, in data 20 dicembre 2018, per la somma di € 10.515.521,68 per via del residuo attivo pari a € 927.872,34 già presente in bilancio regionale, andando così a sanare la criticità contabile esposta durante il giudizio di parificazione dell'esercizio 2017.

La successiva tabella, invece, illustra al centesimo di euro, il riepilogo dello stock di indebitamento esistente negli ultimi due esercizi al fine di comparare i dati con più precisione.

---

<sup>7</sup> Cfr. Deliberazione n. 100/PARI/2017 e n. 107/PARI/2018

**Tabella 3.2 - Esposizione debitoria complessiva regionale <sup>(1)</sup>**

ESPOSIZIONE DEBITORIA COMPLESSIVA	STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO			STOCK AL TERMINE DELL'ESERCIZIO		
	2017			2018		
	A carico della Regione	A carico dello Stato <sup>(2)</sup>	Totale	A carico della Regione	A carico dello Stato <sup>(2)</sup>	Totale
(A) Mutui	994.467.618,44	9.575.155,73	<b>1.004.042.774,17</b>	945.242.844,67	2.372.359,77	<b>947.615.204,44</b>
(B) Obbligazioni <sup>(3)</sup>	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
(C) Anticipazioni di liquidità	598.472.800,73	0,00	<b>598.472.800,73</b>	581.953.491,02	0,00	<b>581.953.491,02</b>
<b>(D=A+B+C) Totale</b>	<b>1.592.940.419,17</b>	<b>9.575.155,73</b>	<b>1.602.515.574,90</b>	<b>1.527.196.335,69</b>	<b>2.372.359,77</b>	<b>1.529.568.695,46</b>
<i>di cui attinente alla sanità</i>	<i>723.889.080,31</i>	<i>0,00</i>	<b><i>723.889.080,31</i></b>	<i>703.646.984,89</i>	<i>0,00</i>	<b><i>703.646.984,89</i></b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dagli allegati al bilancio dell'esercizio 2018 e della nota n. 2800 del 3 giugno 2019 (Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Poiché i dati di questa tabella sono valorizzati al centesimo di euro, per via di inevitabili arrotondamenti potrebbero esserci impercettibili differenze con i dati esposti nel disegno di legge regionale per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018.

<sup>(2)</sup> Vengono ricompresi anche i mutui non più assistiti da contributo statale al fine di rispettare la natura iniziale del prestito contratto, sebbene, ai fini del calcolo del limite d'indebitamento regionale, anche questi ultimi incidono nel risultato finale.

<sup>(3)</sup> A seguito della chiusura completa degli strumenti di finanza derivata avvenuta nell'esercizio 2016, non sono più presenti debiti obbligazionari.

È importante notare che a seguito della chiusura di tutti gli strumenti di finanza derivata avvenuta nell'esercizio 2016 per effetto delle operazioni di *buy back*<sup>8</sup>, non sono più presenti in ambito regionale forme di debito di tipo obbligazionario.

Inoltre, si osserva che anche le rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, contratte ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) del d.l. n. 35/2013, per sopperire alla problematica relativa agli ammortamenti sanitari non sterilizzati, sono state inserite nel calcolo dell'indebitamento complessivo, anche se non possono considerarsi mutui essendo assimilabili ad anticipazioni di tesoreria di più lunga durata<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. Deliberazione n. 100/PARI/2017 del 14 luglio 2017 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

<sup>9</sup> Cfr. Sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 23 luglio 2015. Sul punto si veda anche quanto già rilevato nelle deliberazioni di questa Sezione n. 100/PARI/2017 del 14 luglio 2017 e n. 107/PARI/2018 del 13 luglio 2018.

La successiva tabella evidenzia proprio l'esposizione debitoria completa, aggiornata all'esercizio 2018, relativa alle suddette anticipazioni di liquidità in essere della Regione Puglia.

**Tabella 3.3 - Riepilogo, al 31 dicembre 2018, delle anticipazioni di liquidità contratte ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 35/2013**

RIEPILOGO ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2017	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2013	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2013	ANTICIPAZIONE CONTRATTA NELL'ESERCIZIO 2014	TOTALI
	€ 185.975.000,00	€ 148.780.000,00	€ 318.171.000,00	€ 652.926.000,00
Quota capitale restituita nell'esercizio 2013	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Quota capitale restituita nell'esercizio 2014 <sup>(1)</sup>	7.013.186,18	0,00	0,00	<b>7.013.186,18</b>
Quota capitale restituita nell'esercizio 2015	3.792.228,55	3.125.219,48	8.551.686,17	<b>15.469.134,20</b>
Quota capitale restituita nell'esercizio 2016	3.916.348,19	3.219.101,07	8.675.001,49	<b>15.810.450,75</b>
Quota capitale restituita nell'esercizio 2017	4.044.530,26	3.315.802,87	8.800.095,01	<b>16.160.428,14</b>
Quota capitale restituita nell'esercizio 2018	4.176.907,74	3.415.409,59	8.926.992,38	<b>16.519.309,71</b>
<b>Totale anticipazioni già restituite</b>	<b>22.943.200,92</b>	<b>13.075.533,01</b>	<b>34.953.775,05</b>	<b>70.972.508,98</b>
<b>Totale anticipazioni ancora da restituire</b>	<b>163.031.799,08</b>	<b>135.704.466,99</b>	<b>283.217.224,95</b>	<b>581.953.491,02</b>

Fonte: Tabella della Sezione costruita utilizzando i dati forniti con nota n. 2800 del 3 giugno 2019  
(Valori al centesimo di euro)

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

In linea con quanto già evidenziato durante il giudizio di parificazione dell'esercizio 2017, anche nell'esercizio 2018 si riscontra il costante e continuo calo dell'indebitamento complessivo della Regione Puglia.

I dati mostrano che dall'esercizio 2017 all'esercizio 2018 c'è stata una riduzione complessiva dello stock di debito pari al 4,55%.

Nella relazione dell'Assessorato al bilancio di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018, con riferimento all'indebitamento della Regione Puglia e al merito di credito riconosciuto dall'agenzia di rating Moody's Investors Service, si evidenzia che in data 24 ottobre 2018 la società Moody's ha

attribuito alla Regione Puglia il rating Baa3 con outlook stabile in allineamento a quello della Repubblica Italiana.

*Secondo quanto riferito nella Relazione, «la Regione Puglia riflette margini correnti positivi, risultati di bilancio soddisfacenti, supportati dal consolidamento del settore sanitario, una solida gestione finanziaria rafforzata da una pianificazione prudentiale e un basso indebitamento accompagnato da una confortevole liquidità di cassa. Peraltro, l'agenzia di rating attesta una capacità fiscale e istituzionale della Puglia notevolmente migliorata negli ultimi anni, dando atto che l'attuale Amministrazione ha dimostrato di osservare un maggiore rispetto della disciplina di bilancio attraverso controlli più rigorosi dei costi. Moody's riporta nella propria credit opinion il riconoscimento della forza dell'attuale management finanziario, ben orientato nei diversi settori operativi con una sempre migliore capacità di rendere l'informativa finanziaria in termini di tempestività e completezza».*

Il successivo prospetto evidenzia, nel dettaglio, l'ammontare dell'indebitamento residuo a fine esercizio 2018, dove sono incluse anche le somme, come le anticipazioni di liquidità, che pur non potendo considerarsi mutui ed essendo escluse per legge dal calcolo della sostenibilità dell'indebitamento che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo successivo, rappresentano comunque una forma di indebitamento a tutti gli effetti che incide notevolmente sull'ammontare delle rate finanziarie da restituire sia in termini di interessi che di capitale.

**Tabella 3.4 - Dettaglio natura dei prestiti nati interamente a carico della Regione <sup>(1)</sup>**

DETTAGLIO INDEBITAMENTO ESERCIZIO 2018	Importi	Tipologia di tasso d'interesse	Incidenza percentuale
(A) Cassa DD.PP	385.671.647,68	FISSO	(A/E) = 25,25%
(B) Banca Europea degli Investimenti	173.696.570,34	FISSO	(B/E) = 11,37%
(C) Ministero dell'Economia e Finanza	967.828.117,67	FISSO	(C/E) = 63,37%
(D) <i>di cui anticipazioni di liquidità</i>	581.953.491,02	FISSO	(D/E) = 38,11%
<b>(E=A+B+C) Istituti di credito pubblici o equiparati</b>	<b>1.527.196.335,69</b>		<b>(E/G) = 100,00%</b>
<b>(F) Istituti di credito ordinari</b>	<b>0,00</b>		<b>(F/G) = 0,00%</b>
<b>(G=E+F) Somma tra Istituti di credito pubblici e privati</b>	<b>1.527.196.335,69</b>		<b>(G/G)= 100,00%</b>
<b><sup>(2)</sup> (H=G-D) Totale mutui</b>	<b>945.242.844,67</b>		<b>(H/J) 61,89%</b>
<i>di cui con Istituti di credito pubblici o equiparati</i>	945.242.844,67		
<b><sup>(2)</sup> (I=D) Anticipazioni di liquidità</b>	<b>581.953.491,02</b>	<b>FISSO</b>	<b>(I/J) = 38,11%</b>
<b>(J=H+I) TOTALE PRESTITI DA RESTITUIRE</b>	<b>1.527.196.335,69</b>		<b>(J/J) = 100,00%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota n. 2800 del 3 giugno 2019  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> La tabella, per convenzione, non considera i prestiti inizialmente nati con sussidi statali ma ormai interamente a carico della Regione perché non più assistiti da alcuna forma di contribuzione da parte di altre pubbliche amministrazioni, al fine di consentire la comparabilità intertemporale dei dati.

<sup>(2)</sup> Le anticipazioni di liquidità non rientrano tra i mutui.

I dati, distinti per enti creditori e tipologia di tassi, evidenziano che la totalità dei mutui e dei prestiti hanno come controparte istituti pubblici, o ad essi equiparati, come la Cassa Depositi e Prestiti, la Banca Europea degli Investimenti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze che utilizzano la formula ordinaria della concessione prestiti a tassi fissi che, da un lato offre maggiori garanzie in termini di programmazione della spesa per interessi passivi, dall'altro non riesce ad utilizzare i vantaggi economici (in termini di riduzione al minimo degli esborsi finanziari per il pagamento delle rate di ammortamento) dei bassi tassi d'interesse determinati dalla politica monetaria espansiva ancora in atto da parte della Banca Centrale Europea.

Infine, si allega un prospetto riepilogativo della debitoria regionale a breve termine generata nell'anno 2018, messa a confronto con quella del 2017.

**Tabella 3.5 - Debitoria a breve termine del biennio 2017-2018**

DETTAGLIO INDEBITAMENTO GENERATO NELL'ANNO	2017	2018	VARIAZIONE %
(A) Verso Stato, comuni e altri enti pubblici	459.946.497,93	534.606.021,43	<b>16,23%</b>
<i>di cui relativi alla sanità</i>	<i>270.538.029,08</i>	<i>319.695.199,83</i>	<b>18,17%</b>
(B) Verso altre regioni e aziende sanitarie extraregione	60.555,00	70.000,00	<b>15,60%</b>
<i>di cui relativi alla sanità</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	
(C) Verso fornitori	171.640.859,12	126.465.672,07	<b>-26,32%</b>
<i>di cui relativi alla sanità</i>	<i>8.525.096,48</i>	<i>13.058.369,27</i>	<b>53,18%</b>
(D) Altri debiti	76.765.732,38	120.439.654,94	<b>56,89%</b>
<i>di cui relativi alla sanità</i>	<i>119.944,67</i>	<i>656.359,11</i>	<b>447,22%</b>
<b>(E=A+B+C+D) TOTALE DEBITI A BREVE TERMINE</b>	<b>708.413.644,43</b>	<b>781.581.348,44</b>	<b>10,33%</b>
<i>DI CUI RELATIVI ALLA SANITA'</i>	<b><i>279.183.070,23</i></b>	<b><i>333.409.928,21</i></b>	<b>19,42%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati forniti dalla Regione Puglia con nota n. 2800 del 3 giugno 2019 (Valori al centesimo di euro)

Occorre evidenziare che, differentemente da quanto riscontrato durante la parificazione dell'esercizio 2017, nel 2018 c'è stato un netto peggioramento della debitoria a breve termine (tranne che per i debiti verso fornitori), atteso che l'aumento dei debiti, nel 2018 rispetto al 2017, è stato pari al 10,33% (di cui il 19,42% relativi alla sanità), a fronte della riduzione del 34,23% (di cui il 65,60% relativi alla sanità) registrata nel 2017 rispetto al 2016.

Ad avviso della Regione Puglia<sup>10</sup> il suddetto incremento debitorio sarebbe causato da: «mutate esigenze di gestione concernenti quelle passività correnti (a breve termine) ricomprese nell'ambito della Gestione Ordinaria, specie nella conduzione delle del P.O. F.E.S.R. - F.S.E 2014-2020, e Sanitaria, sorte nei confronti di Enti ed Amministrazioni pubbliche (per contributi previdenziali ed assistenziali, imposte, tasse o finanziamenti concessi); banche o istituti di credito per interessi passivi; personale

<sup>10</sup> Cfr. Nota n. 4279 del 20 settembre 2019.

regionale (per buoni pasto, stipendio, straordinario o per arretrati riferiti ad anni precedenti); altri soggetti (cittadini, imprese, associazioni, ecc.)».

In modo particolare, per quanto attiene la crescita abnorme della voce «altri debiti - di cui relativi alla sanità», passati da € 119.944,67 dell'anno 2017 a € 656.359,11 dell'anno 2018, l'Ente ritiene debba ascriversi «per complessivi euro 234.385,69 ad impegni assunti per il funzionamento della Struttura speciale di coordinamento Health Marketplace di cui alla deliberazione della Giunta regionale 18 luglio 2018, n. 1288 e per euro 330.000,00 per impegni relativi all'avvio del progetto di durata biennale denominato "Save a young athlete's life", proposto dall'Istituto di Medicina dello sport di Bari ed approvato dalla Regione Puglia insieme ad altri progetti nel Documento di Indirizzo Economico-Funzionale con deliberazioni della Giunta regionale nn. 2243/2017 e 1159/2018».

Con nota n. 4356 trasmessa solo il 27 settembre, la Regione ha quindi inserito due tabelle riepilogative, che sotto si riportano, nonché i prospetti di dettaglio della debitoria a breve.

**Tabella 3.5.1 - Debitoria a breve termine del biennio 2017-2018**

<b>Debiti a breve vs Stato, comuni e altri enti pubblici</b>					
<b>TIPO GESTIONE</b>	<b>TIPOLOGIA RISORSE IMPEGNATE</b>	<b>Totale 2017</b>	<b>Totale 2018</b>	<b>Δ</b>	<b>% su totale complessivo 2018</b>
GESTIONE ORDINARIA	Risorse NON RIFERITE A PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA Totale	126.210.702,11	142.174.686,90	15.963.984,79	0,2659
	Risorse rivenienti dalla vecchia PROGRAMMAZIONE 2000 - 2006 Totale	0,00	618.958,01	618.958,01	0,0012
	Risorse rivenienti dalla vecchia PROGRAMMAZIONE 2007 - 2013 Totale	1.236.980,80	7.313.264,14	6.076.283,34	0,0137
	PROGRAMMAZIONE 2014 - 2020 Totale	61.960.785,94	64.803.912,55	2.843.126,61	0,1212
<b>GESTIONE ORDINARIA – Totale</b>		<b>189.408.468,85</b>	<b>214.910.821,60</b>	<b>25.502.352,75</b>	<b>0,40</b>
GESTIONE SANITARIA	NON RIFERITE A PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA Totale	270.538.029,08	319.695.199,83	49.157.170,75	0,5980
<b>GESTIONE SANITARIA – Totale</b>		<b>270.538.029,08</b>	<b>319.695.199,83</b>	<b>49.157.170,75</b>	<b>0,60</b>
<b>Totale complessivo</b>		<b>459.946.497,93</b>	<b>534.606.021,43</b>	<b>74.659.523,50</b>	<b>1,00</b>

Tabella 3.5.2 - Debitoria a breve termine del biennio 2017-2018

Debiti vs altri					
TIPO GESTIONE	TIPOLOGIA RISORSE IMPEGNATE	Totale 2017	Totale 2018	Δ	% su totale complessivo 2018
GESTIONE ORDINARIA	Risorse NON RIFERITE A PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA Totale	61.549.782,74	94.244.388,77	32.694.606,03	0,7825
	Risorse rivenienti dalla vecchia PROGRAMMAZIONE 2007 - 2013 Totale	359.319,62	412.768,07	53.448,45	0,0034
	PROGRAMMAZIONE 2014 - 2020 Totale	14.736.685,35	25.126.138,99	10.389.453,64	0,2086
<b>GESTIONE ORDINARIA – Totale</b>		<b>76.645.787,71</b>	<b>119.783.295,83</b>	<b>43.137.508,12</b>	<b>0,99</b>
GESTIONE SANITARIA	NON RIFERITE A PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA Totale	119.944,67	656.359,11	536.414,44	0,0054
<b>GESTIONE SANITARIA – Totale</b>		<b>119.944,67</b>	<b>656.359,11</b>	<b>536.414,44</b>	<b>0,01</b>
<b>Totale complessivo</b>		<b>76.765.732,38</b>	<b>120.439.654,94</b>	<b>43.673.922,56</b>	<b>1,00</b>

Infine, dalla lettura del prospetto di dettaglio, sembrano emergere anche pagamenti in favore di personale regionale con riferimento al C.C.N.L. dei giornalisti, applicazione che, qualora confermata, sembrerebbe porsi non in armonia con la normativa vigente.

### 3.2 Il rispetto del limite di indebitamento

Come noto, secondo quanto previsto dall'art. 62 del decreto legislativo n. 118/2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e locali, 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 venti per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo «Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa» al netto di quelle della tipologia «Tributi destinati al finanziamento della sanità» e a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011.

Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise.

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

In caso di superamento del limite sopra descritto, determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato.

La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.

La tabella che segue riassume il calcolo dell'indebitamento relativo alla Regione Puglia nell'esercizio 2018, ponendo a confronto i dati previsionali, già oggetto di esame nella deliberazione n. 165/2018/PRSP del 20 dicembre 2018, con quelli a consuntivo, sebbene lo stesso decreto sull'armonizzazione contabile, all'art. 11, comma 3, preveda esplicitamente di allegare soltanto al bilancio di previsione un prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento.

**Tabella 3.6 - Calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2018**

ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 del D. Lgs. 118/2011		PREVENTIVO 2018	CONSUNTIVO 2018
(A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1)	(+)	6.810.432.097,65	6.887.517.718,73
(B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	(-)	5.339.459.781,00	5.374.007.765,23
<b>(C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A-B)</b>		<b>1.470.972.316,65</b>	<b>1.513.509.953,50</b>

SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI <sup>(1)</sup>		PREVENTIVO 2018	CONSUNTIVO 2018
(D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	(+)	294.194.463,33	302.701.990,70
(E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2017 <sup>(2)</sup>	(-)	123.006.001,93	118.882.596,44
(F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	(-)	0,00	0,00
(G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	(-)	0,00	0,00
(H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	(-)	0,00	0,00
(I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	(+)	199.271,86	132.817,86
(L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	(+)	40.484.532,93	40.484.532,92
<b>(M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)</b>		<b>211.872.266,19</b>	<b>224.436.745,04</b>

TOTALE DEBITO		PREVENTIVO 2018	CONSUNTIVO 2018
Debito contratto al 31/12/2017 <sup>(3)</sup>	(+)	1.592.940.419,17	1.527.196.335,69
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	(+)	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla legge in esame	(+)	0,00	0,00
<b>TOTALE DEBITO DELLA REGIONE</b>		<b>1.592.940.419,17</b>	<b>1.527.196.335,69</b>

DEBITO POTENZIALE	PREVENTIVO 2018	CONSUNTIVO 2018
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	0,00	0,00
<i>di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento</i>	0,00	0,00
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Calcolo somma utile ai fini del calcolo indebitamento realizzata nel 2018	82.322.197,14	78.265.245,66
Percentuale realizzata	5,60%	5,17%

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati della l.r. 68/2017 e su quelli forniti dall'Ente con nota n. 2800 del 3 giugno 2019  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> La spesa annuale dell'indebitamento consta sia della quota capitale, che della quota interessi.

<sup>(2)</sup> Tra le rate di rimborso in quota capitale, non è stata considerata la somma di € 248.671,03 quale estinzione anticipata di mutuo.

<sup>(3)</sup> Il valore di € 1.527.196.335,69 non comprende la somma pari a € 2.372.359,77 relativa allo stock di debito non più assistito da contributo statale. Pertanto, il valore esatto del debito comunque a carico della Regione, alla data del 31/12/2018, è pari a € 1.529.568.695,46.

Per quanto riguarda le somme non considerate nel limite di indebitamento, è opportuno ricordare che l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 35/2013, convertito, dalla l. n. 64/2013, n. 64, esclude dal calcolo di tale limite le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità, trattandosi di fattispecie aventi natura, come precisato anche dalla Corte costituzionale, di anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie e aventi lo scopo di riallineare nel tempo la cassa degli enti destinatari con la competenza.

Inoltre, è stato escluso dal calcolo il rimborso anticipato di un mutuo per la somma di € 248.671,03, al fine di evitare che sul calcolo dell'indebitamento per l'esercizio 2018 pesassero per intero le rate di ammortamento che si sarebbero dovute pagare negli esercizi successivi.

Occorre ribadire che la somma esatta dell'indebitamento complessivo a carico della Regione al 31 dicembre 2018 (stock di indebitamento) non è pari a € 1.527.196.335,69 ma pari a € 1.529.568.695,46 in considerazione anche delle posizioni debitorie non più assistite da contribuzione statale.

A conclusione del controllo sulle operazioni di indebitamento, pur considerando che le anticipazioni di cassa non vi sono incluse (a meno che non si rilevino continui scoperti di fine esercizio che sarebbero in grado di cronicizzare un istituto che, di per sé, non può che avere

durata limitata e temporanea), è stato verificato che anche per l'esercizio 2018 la Regione Puglia non ha fatto ricorso a liquidità esterna.

In base ai nuovi schemi di bilancio armonizzati ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, attraverso l'analisi del titolo 7 delle entrate e del titolo 5 della spesa, viene riassunto esplicitamente l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria senza necessità di estrapolare il dato dai titoli dell'indebitamento come avveniva in passato con il vecchio sistema contabile.

In ultima analisi è possibile attestare<sup>11</sup> il rispetto del limite di indebitamento da parte della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018 in quanto ha conseguito una percentuale di spesa da indebitamento pari al 5,17% delle entrate tributarie, al netto delle spese sanitarie, molto al disotto del limite massimo consentito dalla legge (20%) e in deciso miglioramento rispetto al limite fatto registrare il precedente esercizio (11,15%) e anche in leggero miglioramento rispetto a quanto inizialmente previsto per lo stesso esercizio 2018 (5,60%).

---

<sup>11</sup> L'appendice finale della relazione relativa ai principali capitoli analizzati nell'esercizio 2018 ha riguardato quasi esclusivamente l'analisi dei capitoli di entrata e di spesa che hanno determinato il calcolo del limite d'indebitamento per l'esercizio 2018.

## 4 I RISULTATI FINANZIARI DELL'ESERCIZIO 2018

### 4.1 Il fondo pluriennale vincolato dell'esercizio 2018

Con il d.lgs. n. 118/2011 è stato introdotto nella contabilità finanziaria degli enti territoriali e locali il concetto della competenza finanziaria «potenziata» che, senza dubbio, può considerarsi l'elemento più innovativo ed importante dell'intero decreto legislativo.

L'allegato n. 2 al decreto, precisa che tutte le obbligazioni giuridiche perfezionate, sia attive che passive, vanno registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.

La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile.

La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento, con conseguente coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito.

Di conseguenza, con il nuovo principio, particolare attenzione deve essere dedicata alla registrazione in contabilità finanziaria di tutte quelle obbligazioni giuridiche passive non ancora esigibili al momento della esigibilità delle loro fonti di finanziamento.

Lo strumento giuridico-contabile utilizzato dal legislatore al fine di risolvere la suddetta problematica è il fondo pluriennale vincolato (FPV).

In buona sostanza il FPV può considerarsi il «veicolo» necessario alla trasposizione intertemporale di un finanziamento pluriennale di impegni di spesa nei casi in cui occorra contabilizzare obbligazioni giuridiche attive e passive, collegate tra loro, che sorgono nello stesso esercizio finanziario ma, mentre l'obbligazione giuridica attiva risulta subito esigibile, quella passiva lo diventerà in esercizi futuri<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> In realtà il d.lgs. n. 118/2011 ha istituito il fondo pluriennale vincolato anche nei casi in cui si possa prescindere dalla natura vincolata dell'entrata per finanziare impegni esigibili in annualità successive come nei casi di costituzione di FPV per le operazioni di riaccertamento straordinario e ordinario dei residui; nel caso di spese per il trattamento accessorio; per spese per incarichi a legali esterni.

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

Ovviamente saranno interessate alla costituzione di un fondo pluriennale vincolato prevalentemente le spese in conto capitale, anche se possa riguardare anche le spese di natura corrente (come ad esempio quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la correlata spesa), ancorché il breve ciclo di vita delle stesse non dovrebbe consentirne un grosso utilizzo.

La contabilizzazione di tale fondo avviene in modo differente a seconda che venga imputato nella parte entrata oppure nella parte spesa del bilancio.

La copertura delle spese impegnate negli esercizi precedenti ed esigibili nell'esercizio di competenza e/o in quelli successivi, avviene attraverso il fondo pluriennale iscritto in entrata, mentre tutti gli impegni non esigibili nella competenza dell'anno, ma comunque finanziati da entrate già esigibili, troveranno rappresentazione nel fondo pluriennale vincolato in uscita.

Chiaramente sugli stanziamenti di spesa intestati ai singoli fondi pluriennali vincolati non è possibile assumere alcun tipo di impegno di spesa oppure effettuare pagamenti.

Per la peculiarità del fondo pluriennale vincolato è di estrema importanza considerarne l'evoluzione nel corso della gestione di ciascun esercizio in quanto, se da un lato quello iscritto in entrata il primo dell'anno che, è opportuno ricordare, non potrà mai essere differente da quello iscritto in uscita al 31 dicembre dell'esercizio precedente, serve a garantire parte della copertura finanziaria degli impegni imputati nella competenza dell'esercizio stesso e/o successivi, quello iscritto in uscita non solo considera gli impegni già imputati negli esercizi successivi e finanziati nell'esercizio precedente, ma anche gli impegni imputati negli esercizi successivi e finanziati nell'esercizio in corso.

Occorre, pertanto, prestare molta attenzione alla costituzione del fondo pluriennale vincolato in quanto potrà aversi, tranne le eccezioni legalmente previste, soltanto in caso di entrate già accertate che finanzino esclusivamente impegni di spesa già assunti, sebbene riferiti a esercizi

successivi; in caso contrario, le risorse finanziarie accertate non potranno confluire nel fondo pluriennale vincolato ma nella parte vincolata del risultato di amministrazione.

Una non attenta gestione di tali strumenti potrebbe comportare la violazione di obblighi di legge con forme elusive delle regole attinenti al rispetto dei saldi di finanza pubblica almeno fino all'esercizio 2021.

Infatti, l'articolo 1, commi 819, 820, 821 e 824, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), nel dare attuazione alle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, ha previsto la possibilità che anche le regioni a statuto ordinario, a partire dall'anno 2021 (in attuazione dell'Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-regioni il 15 ottobre 2018), possano utilizzare il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa (oltre al risultato di amministrazione) come poste utili ai fini dei saldi di finanza pubblica che, quindi, saranno rispettati in presenza solamente di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo.

La Sezione, con nota n. 2494 del 14 maggio 2019, ha richiesto il prospetto completo del fondo pluriennale vincolato, non solo per missioni e programmi ma anche per titoli, e il prospetto successivo ne riassume i contenuti in base alle informazioni fornite dall'Ente con nota n. 2800 del 3 giugno 2019.

La tabella mostra che, differentemente dagli ultimi due passati esercizi, nell'anno 2018 il fondo pluriennale vincolato finale è risultato inferiore rispetto a quello iniziale, con conseguente riduzione di impegni esigibili in esercizi successivi.

Conforta il fatto che più dell'86% dell'intero fondo riguarda finanziamenti di spesa in conto capitale, sebbene il fondo pluriennale vincolato di parte corrente aumenti leggermente a fine esercizio rispetto a quello di inizio esercizio (€ 62.624.436,13 rispetto a € 62.206.212,85).

Tabella 4.1 - Evoluzione del fondo pluriennale vincolato nell'esercizio 2018 <sup>(1)</sup>

Miss. e prog.	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2017 (A)	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2018 e coperte dal fondo pluriennale vincolato (B)	Riaccert. degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2018 (cd. economie di impegno) (X)	Riaccert. degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'eserc. 2018 (cd. economie di impegno) su impegni plurienn. finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi al 2018 (Y)	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2017 rinviata all'esercizio 2019 e successivi (C=A-B-X-Y)	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2019 e coperte dal fondo pluriennale vincolato (D)	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2020 e coperte dal fondo pluriennale vincolato (E)	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato (F)	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2018 (G=C+D+E+F)
TOT.	546.622.067,88	266.242.990,09	12.263.091,39	0,00	268.115.986,40	190.081.902,27	11.747.943,57	5.504.003,68	475.449.835,92
di cui FPV al titolo 1	62.206.212,85	41.220.531,92	821.012,28		20.164.668,65	40.892.209,23	835.678,57	731.879,68	62.624.436,13
FPV al titolo 2	484.415.855,03	225.022.458,17	11.442.079,11		247.951.317,75	149.189.693,04	10.912.265,00	4.772.124,00	412.825.399,79
FPV al titolo 3	0,00	0,00			0,00				

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2800/2019 e dei dati allegati al DDL n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Poiché il modello ministeriale è costruito solo evidenziando le missioni e i programmi, la ricostruzione in titoli è stata richiesta con nota istruttoria n. 2494/2019 e fornita dalla Regione con nota n. 2800/2019. Per una comparazione con il fondo pluriennale vincolato totale, generalmente suddiviso tra spesa corrente e spesa in conto capitale, va considerato complessivamente il FPV dei titoli 2 e 3 come FPV per spesa in conto capitale.

Con deliberazione n. 165/2018/PRSP la Sezione aveva già evidenziato forti lacune da parte dell'Ente nella corretta previsione del fondo pluriennale vincolato da inserire in entrata del bilancio di previsione nonostante si tratti di «ribaltare» in entrata il fondo già esistente in spesa (e quindi consolidato) nell'esercizio precedente.

Ovviamente trattandosi di «previsioni», l'accuratezza delle stesse muta 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, sono chiari e definitivi soltanto dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente (temporalmente l'approvazione del rendiconto di un esercizio precedente avviene successivamente alla predisposizione del bilancio di un esercizio in corso), ma lo scostamento rilevato nell'esercizio 2018 è talmente elevato da suggerire all'Ente di intraprendere gli opportuni provvedimenti organizzativi al fine di assicurare un miglioramento nei processi di programmazione e predisposizione dei documenti previsionali. Per l'esercizio 2018, in effetti, si è passati da una previsione iniziale di € 2.112.468,70 ad una consistenza effettiva di € 62.206.212,85 (per la parte corrente) e da una previsione iniziale di € 19.855.207,26 ad una consistenza effettiva di € 484.415.855,03 (per la parte capitale).

Con nota n. 4279 del 20 settembre 2019, la Regione Puglia ha voluto precisare che: *«in relazione allo scostamento rilevato tra i dati previsionali e consuntivi inerenti al fondo pluriennale vincolato, iscritto in parte spesa nell'esercizio precedente e ribaltato in parte entrata nell'esercizio corrente, non può che confermarsi quanto già osservato dalla Corte, ovvero che il suddetto scostamento è correlato alla circostanza per la quale i suddetti dati divengono definitivi solo dopo il riaccertamento ordinario annuale, successivo all'approvazione del bilancio di previsione. Invero, i valori inseriti nel bilancio di previsione relativi al fondo pluriennale vincolato, sia di entrata che di spesa per il triennio di riferimento, vengono aggiornati con i dati presenti nella gestione ordinaria alla data di approvazione dello schema di legge in Giunta regionale, in osservanza dei dettami dell'armonizzazione dei sistemi contabili. A tal fine si evidenzia che la quasi totalità delle operazioni, che interessano la composizione del fondo pluriennale vincolato, sono effettuate, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo n. 118/2011, con il riaccertamento ordinario, mentre durante la gestione ordinaria sono minime le operazioni che implicano variazioni al fondo pluriennale vincolato, previste dall'articolo 51, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 118/2011. Pertanto, lo scostamento tra i valori iniziali di previsione e i valori effettivi di rendiconto è da ritenersi fisiologico, in quanto in occasione della predisposizione dei documenti previsionali è difficile avere una stima puntuale del fondo pluriennale vincolato, considerando il necessario coinvolgimento di tutte le strutture regionali e della complessità delle operazioni ai fini della composizione del fondo».*

Ad ogni modo, si ritiene opportuno che l'Organo interno di revisione effettui continui, costanti e più puntuali controlli (anche a campione) delle poste che confluiscono nel fondo pluriennale vincolato, anche al fine di monitorare la velocità di utilizzo delle risorse di tale fondo compatibilmente con la natura pluriennale delle spese finanziate ed evitare, almeno fino all'esercizio 2021, eventuali problemi elusivi sul rispetto dei saldi di finanza pubblica.

## **4.2 Il risultato della gestione di competenza**

I dati rilevati dagli articoli 2 e 3 del disegno di legge di approvazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2018 evidenziano che il totale delle entrate accertate per la gestione di competenza 2018 ammonta a € 12.688.168.676,27, di cui € 9.866.682.770,47 riscossi e versati ed € 2.821.485.905,80 rimasti da riscuotere nei successivi esercizi come residui attivi di competenza 2018, mentre il totale delle spese impegnate ammonta a € 12.368.694.620,38, di cui € 9.660.299.281,07 pagati ed € 2.708.395.339,3 ancora da pagare e pertanto confluiti nel monte residui passivi determinato a fine esercizio 2018.

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2018, è indicato all'art. 9, e ammonta all'importo complessivo di € 1.498.345.183,92, importo che, proseguendo il trend dell'esercizio precedente, risulta in diminuzione rispetto a quello dell'inizio dell'esercizio, pari a € 1.614.537.993,82.

Considerando i dati degli accertamenti e impegni di competenza, l'esercizio 2018 si è chiuso con un risultato di gestione di competenza positivo per la somma di € 319.474.055,89.

In realtà, per via dell'armonizzazione contabile in vigore dall'esercizio 2015 e per quanto detto nel precedente paragrafo, con il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, tale valore perde di significato in quanto parte degli impegni di competenza potrebbero essere finanziati da entrate accertate in esercizi precedenti e parte delle entrate di competenza potrebbero finanziare anche impegni relativi alla competenza di futuri esercizi.

Pertanto, è chiaro che occorre ricalcolare il risultato di gestione di competenza considerando anche i fondi pluriennali vincolati al fine di giungere a un risultato armonizzato della gestione di competenza che possa esprimere un dato più completo ed esaustivo in relazione all'effettiva attività gestionale condotta nella competenza dell'anno in questione.

La successiva tabella evidenzia che il risultato di gestione di competenza, ricalcolato nel senso suddetto, aumenta a € 390.646.287,85 nell'esercizio 2018, quindi, differentemente dall'esercizio precedente, si rileva una ridotta esigibilità differita delle spese.

**Tabella 4.2 - Risultato «armonizzato» della gestione di competenza dell'esercizio 2018**

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	Entrate riscosse in conto competenza 2018	9.866.682.770,47
(2)	Residui attivi di competenza 2018	2.821.485.905,80
<b>(3=1+2)</b>	<b>Entrate accertate di competenza 2018</b>	<b>12.688.168.676,27</b>
(4)	Uscite pagate in conto competenza 2018	9.660.299.281,07
(5)	Residui passivi di competenza 2018	2.708.395.339,31
<b>(6=4+5)</b>	<b>Uscite impegnate di competenza 2018</b>	<b>12.368.694.620,38</b>
<b>(7=3-6)</b>	<b>Risultato della gestione di competenza 2018</b>	<b>319.474.055,89</b>
(8)	FPV nell'esercizio 2018 di parte entrata	546.622.067,88
(9)	FPV nell'esercizio 2018 di parte spesa	475.449.835,92
<b>(10=7+8-9)</b>	<b>Risultato «armonizzato» della gestione di competenza 2018</b>	<b>390.646.287,85</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del Ddl n. 62/2019 e relativi allegati  
(Valori al centesimo di euro)

Un quadro ancora più esaustivo della gestione realizzata nell'esercizio 2018 è rappresentato dai successivi due prospetti dove, oltre a evidenziarsi un utilizzo di risorse finanziarie anche di esercizi passati per dare copertura a impegni di spesa esigibili nell'anno, attraverso l'utilizzo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2017, si dà contezza dei movimenti di cassa in termini di riscossioni e pagamenti complessivi (sia in conto competenza che in conto residui).

**Tabella 4.3 - Quadro generale riassuntivo delle entrate 2018**

ENTRATE	Ddl 62/2019 REGIONE PUGLIA		RICALCOLO SEZIONE	
	ACCERTAMENTI	INCASSI	ACCERTAMENTI	INCASSI
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio		1.614.537.993,82		1.614.537.993,82
Utilizzo avanzo di amministrazione	720.152.457,60		720.152.457,60	
<i>di cui Utilizzo Fondi anticipazioni di liquidità (d.l. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i>	<i>475.057.528,06</i>		<i>475.057.528,06</i>	
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	62.206.212,85		62.206.212,85	
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	484.415.855,03		484.415.855,03	
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	6.887.517.718,73	6.660.068.530,13	6.887.517.718,73	6.660.068.530,13
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.766.205.382,93	2.750.517.105,87	2.766.205.382,93	2.750.517.105,87
Titolo 3 - Entrate extratributarie	105.048.320,79	79.314.781,26	105.048.320,79	79.314.781,26
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.309.402.087,92	502.111.469,21	1.309.402.087,92	502.111.469,21
Titolo 5 - Entrate da riduzione attività finanziarie	653.535.302,05	441.838.459,70	653.535.302,05	441.838.459,70
<b>Totale entrate finali</b>	<b>11.721.708.812,42</b>	<b>10.433.850.346,17</b>	<b>11.721.708.812,42</b>	<b>10.433.850.346,17</b>
Titolo 6 - Accensione prestiti	9.587.749,34	10.515.621,68	9.587.749,34	10.515.621,68
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	956.872.114,51	958.908.888,64	956.872.114,51	958.908.888,64
<b>Totale entrate dell'esercizio</b>	<b>12.688.168.676,27</b>	<b>11.403.274.856,49</b>	<b>12.688.168.676,27</b>	<b>11.403.274.856,49</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE</b>	<b>13.954.943.201,75</b>	<b>13.017.812.850,31</b>	<b>13.954.943.201,75</b>	<b>13.017.812.850,31</b>
<b>DISAVANZO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>13.954.943.201,75</b>	<b>13.017.812.850,31</b>	<b>13.954.943.201,75</b>	<b>13.017.812.850,31</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2800/2019 e dei dati allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

**Tabella 4.4 - Quadro generale riassuntivo delle spese 2018**

SPESE	Ddl 62/2019 REGIONE PUGLIA		RICALCOLO SEZIONE	
	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
Disavanzo di amministrazione	16.160.428,14		16.160.428,14	
<b>Titolo 1 - Spese correnti</b>	<b>9.161.412.306,27</b>	<b>8.982.118.554,22</b>	<b>9.161.412.306,27</b>	<b>8.982.118.554,22</b>
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	62.624.436,13		62.624.436,13	
<b>Titolo 2 - Spese in conto capitale</b>	<b>1.722.843.454,05</b>	<b>1.145.578.485,77</b>	<b>1.722.843.454,05</b>	<b>1.145.578.485,77</b>
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	412.825.399,79		412.825.399,79	
<b>Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie</b>	<b>454.619.866,14</b>	<b>450.930.035,75</b>	<b>454.619.866,14</b>	<b>450.930.035,75</b>
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	0,00		0,00	
<b>Totale spese finali</b>	<b>11.814.325.462,38</b>	<b>10.578.627.075,74</b>	<b>11.814.325.462,38</b>	<b>10.578.627.075,74</b>
<b>Titolo 4 - Rimborso prestiti</b>	<b>531.843.979,33</b>	<b>72.946.879,41</b>	<b>531.843.979,33</b>	<b>72.946.879,41</b>
<i>di cui Fondi anticipazioni di liquidità (d.l. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i>	<i>458.897.099,92</i>		<i>458.897.099,92</i>	
<b>Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Titolo 7 - Spese per conto di terzi e partite di giro</b>	<b>956.872.114,51</b>	<b>867.893.711,24</b>	<b>956.872.114,51</b>	<b>867.893.711,24</b>
<b>Totale spese dell'esercizio</b>	<b>13.303.041.556,22</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>13.303.041.556,22</b>	<b>11.519.467.666,39</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO SPESE</b>	<b>13.319.201.984,36</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>13.319.201.984,36</b>	<b>11.519.467.666,39</b>
<b>AVANZO DI COMPETENZA/FONDO DI CASSA</b>	<b>635.741.217,39</b>	<b>1.498.345.183,92</b>	<b>635.741.217,39</b>	<b>1.498.345.183,92</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>13.954.943.201,75</b>	<b>13.017.812.850,31</b>	<b>13.954.943.201,75</b>	<b>13.017.812.850,31</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2800/2019 e dei dati allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

Per quanto concerne l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione 2017, si fa ovviamente riferimento esclusivamente alle somme relative ai fondi vincolati e a quelli accantonati per residui perenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, in quanto l'Ente è formalmente in disavanzo (a causa della contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità assunte ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 35/2013) e mai potrebbe utilizzare fondi liberi attraverso un ricalcolo del risultato di amministrazione atteso che

l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione (sentenza n. 274 del 20 dicembre 2017 della Corte costituzionale).

Tra l'altro, la legge n. 145/2018 dispone, per gli enti territoriali in disavanzo formale o sostanziale, che a partire dall'esercizio 2019, anche l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione sarà soggetta a forti limitazioni.

Infatti, potrà utilizzarsi avanzo non libero per un importo comunque non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Sebbene la disposizione normativa troverà applicazione dall'esercizio 2019, la Sezione ha già simulato il calcolo con i dati relativi all'esercizio 2018, riscontrando in ogni caso la congruità delle somme utilizzate in avanzo vincolato e accantonato rispetto alla nuova regola su descritta.

Peraltro, l'analisi dei precedenti prospetti dimostra che, differentemente dagli scorsi esercizi, è stata rispettata sin dal principio l'esatta contabilizzazione relativa alla sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità realizzata dalla procedura del c.d. «salva regioni» poi confluita nella legge di stabilità 2016<sup>13</sup>.

Trattasi di una disciplina articolata e complessa che trova esclusiva applicazione alle regioni e che, come rilevato dalla Consulta, prevede un percorso «agevolato» di ripiano del maggiore disavanzo derivante dall'accantonamento al fondo, disponendo che lo stesso avvenga annualmente per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente (Corte costituzionale, sentenza n. 89/2017).

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2017/QMIG, resa proprio al fine di chiarire le peculiari modalità di

---

<sup>13</sup> Cfr. Deliberazioni n. 100/PARI/2017 del 14 luglio 2017 e n. 107/PARI/2018 del 13 luglio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

contabilizzazione e neutralizzazione delle anticipazioni di liquidità ottenute dagli enti regionali, nei casi come quello riguardante la Regione Puglia specifica che: *«il fondo anticipazioni di liquidità deve essere allocato in bilancio nel titolo IV della spesa come specifica voce del Rimborso prestiti, non impegnabile e non pagabile; detto fondo è determinato ogni anno, rispetto all'anticipazione originariamente ottenuta, detraendo le rate già rimborsate e al netto della rata pagata nell'esercizio precedente»*.

Le tabelle n. 4.3 e 4.4 evidenziano come, in effetti, nella voce «Utilizzo avanzo di amministrazione» sia stato ricompreso il fondo anticipazioni di liquidità (FAL) dell'esercizio precedente (€ 475.057.528,06) e in uscita, nella voce «Disavanzo di amministrazione», la rata in conto capitale ammortizzata nell'esercizio precedente (€ 16.160.428,14) e nella voce «Rimborso prestiti», il FAL al termine dell'esercizio (€ 458.897.099,92).

### **4.3 Gli equilibri di bilancio**

L'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 esplicita il concetto di equilibrio finanziario delle regioni precisando che per ciascuno degli esercizi in cui il bilancio di previsione è articolato, lo stesso deve essere 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<sup>14</sup>.

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.

Il successivo prospetto espone le risultanze del suddetto equilibrio di bilancio,

---

<sup>14</sup> L'equilibrio di cassa verrà trattato a fine capitolo.

**Tabella 4.5 - Equilibri di bilancio a consuntivo dell'esercizio 2018**

EQUILIBRI DI BILANCIO		ACCERTAMENTI E IMPEGNI DELL'ESERCIZIO	
		Ddl 62/2019 REGIONE <sup>(1)</sup>	RICALCOLO SEZIONE <sup>(2)</sup>
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso prestiti	(+)	575.337.926,58	575.577.510,94
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente <sup>(3)</sup>	(-)	16.160.428,14	16.160.428,14
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	62.206.212,85	62.206.212,85
Entrate titoli 1-2-3	(+)	9.758.771.422,45	9.758.771.422,45
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(4)</sup>	(+)	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	14.997.436,68	14.997.436,68
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(5)</sup>	(+)		0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)		0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)		0,00
Spese correnti	(-)	9.161.412.306,27	9.161.412.306,27
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) <sup>(6)</sup>	(-)	62.624.436,13	62.624.436,13
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	218.997.476,45	218.997.476,45
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) <sup>(7)</sup>	(-)	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	531.843.979,33	531.843.979,33
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (d.l. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		458.897.099,92	458.897.099,92
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		239.584,36	239.584,36
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>420.274.372,24</b>	<b>420.513.956,60</b>
Utilizzo risultato di ammin. per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	144.574.946,66	144.574.946,66
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	484.415.855,03	484.415.855,03
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	1.309.402.087,92	1.309.402.087,92
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	407.000,00	407.000,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	9.587.749,34	9.587.749,34
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche <sup>(4)</sup>	(-)	0,00	0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti <sup>(5)</sup>	(-)	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	14.997.436,68	14.997.436,68
Spese in conto capitale	(-)	1.722.843.454,05	1.722.843.454,05
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) <sup>(6)</sup>	(-)	412.825.399,79	412.825.399,79
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	218.997.476,45	218.997.476,45
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	0,00	0,00

Variazioni di attività finanziarie (se positivo) <sup>(7)</sup>	(+)	198.508.435,91	198.508.435,91
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>215.227.260,79</b>	<b>215.227.260,79</b>

Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie <sup>(8)</sup>	(+)	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	653.535.302,05	653.535.302,05
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	454.619.866,14	454.619.866,14
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	407.000,00	407.000,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00	0,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>198.508.435,91</b>	<b>198.508.435,91</b>

<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>635.501.633,03</b>	<b>635.741.217,39</b>
----------------------------------	--	-----------------------	-----------------------

<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>420.274.372,24</b>	<b>420.513.956,60</b>
Utilizzo risultato di ammin. destinato al finanziamento di spese correnti	(-)	575.337.926,58	575.577.510,94
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	224.721.569,01	224.721.569,01
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(-)	46.735.522,25	46.735.522,25
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	879.388.970,36	879.388.970,36
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	7.675.065.896,17	7.675.065.896,17
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione <sup>(9)</sup>	(+)	863.053.540,59	863.053.540,59
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(+)	38.804.862,98	38.804.862,98
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	7.536.722.516,38	7.536.722.516,38
<b>Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti plurienn.</b>		<b>-542.394.592,18</b>	<b>-542.394.592,18</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2800/2019 e allegati ai Ddl n. 62/2019 e Ddl n. 131/2019  
(Valori al centesimo di euro)

(1) Risultanze relative al prospetto degli equilibri allegato al Ddl n. 62/2019 inviato con nota n. 2826 del 5 giugno 2019 e prima della modifica intervenuta con il Ddl n. 131/2019.

(2) Risultanze della Sezione in linea con il nuovo prospetto inviato dalla Regione con nota n. 3014 del 19 giugno 2019 e inserito nel Ddl n. 62/2019 così come modificato dal Ddl n. 131/2019.

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

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

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

(6) Indicato l'importo dello stanziamento definitivo.

(7) Indicato l'importo della lettera C).

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

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

ponendo a confronto i dati dell'allegato specifico al disegno di legge n. 62 del 30 aprile 2019, pervenuto in Sezione con nota n. 2826 del 5 giugno 2019, con quelli ricalcolati dalla Sezione utilizzando anche le informazioni fornite dall'Ente con nota n. 2800 del 3 giugno 2019.

L'analisi dei dati mostra una discrasia tra il valore inserito nella voce «Utilizzo del risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso prestiti» dell'allegato al Ddl n. 62/2019 di approvazione in Giunta del rendiconto generale regionale per l'esercizio finanziario 2018 (€ 575.337.926,58) e quello risultante dai calcoli della Sezione (€ 575.577.510,94).

La coerenza del valore corretto è dimostrata anche dal dato relativo all'equilibrio finale, pari a € 635.741.217,39, in linea con il valore relativo all'avanzo di competenza esposto nella precedente tabella n. 4.4 in quanto espressione, sebbene calcolato con modalità diverse, del medesimo risultato di gestione di competenza arricchito dei fondi pluriennali vincolati di parte corrente e parte capitale in entrata e spesa e dell'utilizzo effettivo dell'avanzo di amministrazione (depurato, in buona sostanza, dell'utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità del d.l. 35/2013 che è posta utile solo ai fini della sterilizzazione contabile delle stesse anticipazioni di liquidità).<sup>15</sup>

Con nota n. 2964 del 14 giugno 2019, la Sezione ha chiesto chiarimenti a riguardo alla Regione Puglia e con nota n. 3014 del 19 giugno 2019, l'Ente ha risposto esaurientemente, rinviando un nuovo prospetto degli equilibri di bilancio con i dati coerenti.

Si dà atto, inoltre, che la Regione, con il disegno di legge n. 131 del 9 luglio 2019, ha provveduto a sostituire integralmente l'errato allegato n. 5 «Verifiche degli equilibri di bilancio» del disegno di legge n. 62 del 30 aprile 2019, con quello riportante le corrette risultanze contabili.

---

<sup>15</sup> Art. 1, comma 700, della legge n. 208 del 28 dicembre 2015.

## 4.4 Il risultato della gestione dei residui

Come previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011, gli enti territoriali, ai fini dell'approvazione del rendiconto, devono, annualmente, provvedere al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando le ragioni del loro mantenimento.

Le Regioni devono escludere dal riaccertamento ordinario dei residui quelli derivanti dal perimetro sanitario e, fino al 31 dicembre 2015, i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto.

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

La gestione dei residui deve rimanere separata da quella di competenza e, pertanto, i residui attivi e passivi di ciascun esercizio sono trasferiti ai corrispondenti capitoli dell'esercizio successivo, separatamente dagli stanziamenti di competenza dello stesso.

Tutte le somme iscritte tra le entrate di competenza del bilancio e non accertate entro il termine dell'esercizio costituiscono minori accertamenti rispetto alle previsioni e a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione. Tutte le somme, invece, iscritte negli stanziamenti di competenza del bilancio e non impegnate entro il termine dell'esercizio, a esclusione delle somme iscritte negli stanziamenti relativi ai fondi pluriennali vincolati in corrispondenza di impegni imputati agli esercizi successivi, costituiscono economia di spesa e a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione (fondi liberi, vincolati, ecc.).

Ad esempio, l'art. 49 del medesimo decreto legislativo precisa che nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o più fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio.

Tali fondi non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa; ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

Le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell'esercizio secondo quanto descritto, costituiscono economie di spesa. Ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da

provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, può farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio. A tal fine, le eventuali economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo.

Le successive tabelle, costruite dalla Sezione, espongono i risultati finali rispettivamente dei residui attivi e passivi secondo la documentazione allegata al disegno di legge di Giunta regionale n. 62 del 30 aprile 2019, pervenuta in data 5 giugno 2019 (ns prot. n. 2826)<sup>16</sup>.

La tabella sui residui attivi evidenzia che soltanto il 18,73% (la percentuale del 2017 era il 34%) dei residui esistenti a inizio esercizio, e per i quali sono stati confermati i requisiti per mantenerli in bilancio, sono stati riscossi nel corso dell'esercizio 2018, con un netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente.

Spiccano, tra le scarse riscossioni in conto residui, le entrate in conto capitale (appena il 7,33%) e le entrate extratributarie (10,58%).

La Sezione ha chiesto chiarimenti sulle ragioni dei rallentamenti subiti nel corso dell'esercizio 2018 dalle riscossioni in conto residui e, sempre con riferimento alle entrate del terzo titolo, i motivi per i quali soltanto la somma di € 49.012.396,92, sul totale dei residui provenienti dagli esercizi precedenti e conservati in bilancio (pari a € 112.757.249,93), è stata presa in considerazione per il calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità (come esposto nella tabella 4.8).

A conferma della cristallizzazione dei residui attivi in conto residui, il peso dei residui attivi formati nella sola competenza 2018 sul totale dei residui è sceso al 29,73% (nel 2017 la percentuale era del 50% circa).

---

<sup>16</sup> La relazione assessorile di accompagnamento del Ddl n. 62/2019, precisa che la Giunta regionale ha approvato il riaccertamento ordinario dei residui con deliberazione n. 679 del 24 aprile 2019; mentre il sito regionale riporta, come deliberazione di Giunta per l'approvazione del riaccertamento di tali residui, la deliberazione n. 769 del 24 aprile 2019.

**Tabella 4.6 - Composizione dei residui attivi a fine esercizio 2018**

TITOLI DI BILANCIO IN ENTRATA	RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2018	RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2018 E RISCOSSI DURANTE L'ESERCIZIO 2018	RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2018 ED ELIMINATI	MAGGIORI RESIDUI RIACCERTATI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2018	RESIDUI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI ANCORA ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2018	RESIDUI GENERATI NELL'ESERCIZIO 2018	RESIDUI COMPLESSIVI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2018
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E=A-B-C+D)	(F)	(G=E+F)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	983.953.445,56	339.511.756,22	1.012.696,17	0,00	643.428.993,17	566.960.944,82	<b>1.210.389.937,99</b>
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	3.726.721.872,98	950.914.974,99	17.862.961,89	0,00	2.757.943.936,10	966.603.252,05	<b>3.724.547.188,15</b>
Titolo 3 - Entrate extratributarie	128.483.804,32	13.342.703,11	2.383.851,28	0,00	112.757.249,93	39.076.242,64	<b>151.833.492,57</b>
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	3.212.225.898,66	221.327.287,76	191.294.876,84	0,00	2.799.603.734,06	1.028.617.906,47	<b>3.828.221.640,53</b>
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	6.992.026,45	5.787.156,81	77.966,13	0,00	1.126.903,51	217.483.999,16	<b>218.610.902,67</b>
Titolo 6 - Accensione prestiti	927.872,34	927.872,34	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	359.237.952,12	4.780.334,79	136.365,01	0,00	354.321.252,32	2.743.560,66	<b>357.064.812,98</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO TITOLI DI ENTRATA</b>	<b>8.418.542.872,43</b>	<b>1.536.592.086,02</b>	<b>212.768.717,32</b>	<b>0,00</b>	<b>6.669.182.069,09</b>	<b>2.821.485.905,80</b>	<b>9.490.667.974,89</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

**Tabella 4.7 - Composizione dei residui passivi a fine esercizio 2018**

TITOLI DI BILANCIO IN USCITA	RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2018	RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2018 E PAGATI DURANTE L'ESERCIZIO 2018	RESIDUI ESISTENTI AL 1° GENNAIO DELL'ESERCIZIO 2018 ED ELIMINATI	RESIDUI DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI ANCORA ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2018	RESIDUI GENERATI NELL'ESERCIZIO 2018	RESIDUI COMPLESSIVI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE 2018
	(A)	(B)	(C)	(D=A-B-C)	(E)	(F=D+E)
Titolo 1 - Spese correnti	1.220.817.495,27	602.287.596,39	28.899.393,40	589.630.505,48	781.581.348,44	1.371.211.853,92
Titolo 2 - Spese in conto capitale	3.158.076.740,58	531.711.148,58	202.850.330,59	2.423.515.261,41	1.108.976.116,86	3.532.491.378,27
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	33.406.254,00	0,00	32.486.254,00	920.000,00	3.689.830,39	4.609.830,39
Titolo 4 - Rimborso Prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	2.763.741.747,13	725.169.640,35	17.900,95	2.038.554.205,83	814.148.043,62	2.852.702.249,45
<b>TOTALE COMPLESSIVO TITOLI DI SPESA</b>	<b>7.176.042.236,98</b>	<b>1.859.168.385,32</b>	<b>264.253.878,94</b>	<b>5.052.619.972,72</b>	<b>2.708.395.339,31</b>	<b>7.761.015.312,03</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

Tabella 4.8 - Composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità a rendiconto 2018 <sup>(1)</sup>

DENOMINAZIONE	ESERCIZIO FINANZIARIO 2018					
	Residui attivi formati nell'esercizio a cui si riferisce il rendiconto (A)	Residui attivi degli esercizi precedenti (B)	Totale residui attivi (C=A+B)	Importo minimo del fondo (D)	FCDE (E)	% di accantonam. al FCDE (F=E/C)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequ.	128.082.870,81	506.406.779,66	634.489.650,47	582.863.541,63	582.863.541,63	91,86%
<i>di cui imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa</i>	128.082.870,81	506.406.779,66	634.489.650,47	582.863.541,63	582.863.541,63	91,86%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	12.377.274,65	49.012.396,92	61.389.671,57	55.216.750,58	55.216.750,58	89,94%
<i>di cui proventi da attività di controllo e repressioni irregolarità e illeciti</i>	240.389,10	233.682,43	474.071,53	389.463,86	389.463,86	82,15%
<i>di cui interessi attivi</i>	413.361,41	1.341.231,10	1.754.592,51	1.064.521,58	1.064.521,58	60,67%
<i>di cui rimborsi e altre entrate correnti</i>	11.723.524,14	47.437.483,39	59.161.007,53	53.762.765,14	53.762.765,14	90,88%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<b>Totale generale</b>	<b>140.460.145,46</b>	<b>555.419.176,58</b>	<b>695.879.322,04</b>	<b>638.080.292,21</b>	<b>638.080.292,21</b>	<b>91,69%</b>
<b>di cui FCDE di parte corrente</b>	<b>140.460.145,46</b>	<b>555.419.176,58</b>	<b>695.879.322,04</b>	<b>638.080.292,21</b>	<b>638.080.292,21</b>	<b>91,69%</b>
<b>di cui FCDE di parte capitale</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati allegati al Ddl n. 62 del 30 aprile 2019  
(Valori in migliaia di euro)

<sup>(1)</sup> Sono considerate le sole voci di tipologia di entrata valorizzate dalla Regione Puglia al fine della costituzione del FCDE.

Con nota n. 4279 del 20 settembre 2019, la Regione Puglia ha precisato che: « il 99,95% dei residui attivi del Titolo IV rivenienti dagli esercizi precedenti al 2018 appartiene al bilancio vincolato e quindi è riferito essenzialmente ad interventi in conto capitale finanziati da risorse comunitarie; come è noto, per tali risorse la movimentazione di bilancio avviene secondo il “principio della rendicontazione” in base al quale, al netto del prefinanziamento, le erogazioni da parte delle autorità nazionali ed europee sono subordinate alla rendicontazione dell'avvenuta esecuzione dei lavori; tali residui attivi, quindi, sono correlati ad investimenti in corso di realizzazione al 31 dicembre 2018 e saranno coperti da riscossioni non prima dell'avvenuta certificazione della spesa; il 95,53% dei residui attivi del Titolo III rivenienti da esercizi precedenti al 2018 afferisce a rimborsi e recuperi di importi a vario titolo; di questi, il 41,88% riguarda somme iscritte al capitolo di entrata del bilancio autonomo 3065010 “Rimborsi e recuperi effettuati da privati” ed è opportunamente controbilanciato da un adeguato accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il 21,76% è iscritto al capitolo di entrata del bilancio vincolato

*4112000 "Restituzione di somme per recuperi, revoche e rimborsi da soggetti pubblici connesse a spese legislativamente vincolate .c.s. 1110100" e pertanto, essendo correlato a crediti ascritti a soggetti pubblici, non va riportato a fondo crediti; la parte rimanente (pari al 31,88% del totale residui attivi da esercizi precedenti) afferisce al capitolo di entrata del bilancio vincolato 4112100 "Restituzione di somme per recuperi, revoche e rimborsi da soggetti privati connesse a spese legislativamente vincolate c.s. 1110110". Tale ultimo capitolo di entrata è correlato al capitolo di spesa del bilancio vincolato 1110110 secondo un meccanismo di movimentazione in base al quale solo in caso di effettiva riscossione dei crediti è possibile riscrivere in bilancio il correlato importo e movimentarlo in spesa, sempre preservando l'originario vincolo di destinazione; tale meccanismo garantisce l'Ente in maniera totale rispetto al rischio di spendere risorse correlate a crediti che potrebbero, in estrema ipotesi, anche non realizzarsi mai».*

Il trend negativo, ad ogni modo, si conferma anche sul versante dei residui passivi atteso che sono stati pagati soltanto il 27% dei residui passivi iniziali (non eliminati) a fronte di percentuali significativamente maggiori negli esercizi precedenti (37% il 2017 e 41% il 2016).

Sorprende il peggioramento della percentuale di abbattimento dei residui passivi correnti, giacché si è passati dal 67% al 50% in un solo esercizio.

È, quindi, auspicabile una maggiore velocità di abbattimento dei residui passivi, in particolar modo di quelli di parte corrente, atteso che con il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata i residui passivi dovrebbero corrispondere, a tutti gli effetti, a debiti certi, liquidi ed esigibili.

## **4.5 L'accantonamento dei residui passivi perenti**

Una peculiarità della gestione contabile degli enti regionali è rappresentata dall'istituto della perenzione amministrativa dei residui passivi.

L'articolo 95 della l.r. n. 28 del 16 novembre 2001 chiarisce che costituiscono residui perenti le somme iscritte tra i residui passivi del bilancio autonomo, escluse le quote di cofinanziamento regionale, non pagate entro i termini di conservazione e che, nello stato di previsione della spesa del bilancio annuale sono iscritti appositi fondi destinati a fronteggiare la riassegnazione dei residui dichiarati perenti e per i quali sia prevedibile l'esercizio del diritto a riscuotere da parte dei creditori.

Le somme eliminate per perenzione amministrativa possono riprodursi nei bilanci successivi con riassegnazione ai pertinenti capitoli della competenza, ovvero a capitoli di nuova istituzione aventi la stessa destinazione e finalità, qualora gli stessi fossero stati, nel frattempo, soppressi.

Alla copertura del relativo fabbisogno si provvede mediante prelevamento delle somme occorrenti dai fondi con atto dirigenziale del competente settore che dispone il pagamento e la relativa imputazione delle somme reclamate dai creditori.

Analogo prelevamento i competenti settori di spesa sono autorizzati ad effettuare qualora la reiscrizione risulti connessa a residui passivi derivanti da risorse con vincolo di destinazione già inviati in perenzione amministrativa, ivi compresi quelli per i quali, a seguito degli esiti della rendicontazione, interviene una dichiarazione di insussistenza e la conseguente necessità di utilizzazione nel rispetto delle originarie finalità.

L'istituto è stato disciplinato organicamente con l'entrata in vigore del decreto legislativo sull'armonizzazione contabile.

Infatti, l'articolo 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 prescrive che, a decorrere dall'entrata in vigore dello stesso decreto, non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa è stata applicato per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014 e, a tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 doveva essere 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.

I residui passivi perenti sono, quindi, quelle passività che, per decorso del tempo, venivano espunti dal bilancio per essere iscritti nel conto del patrimonio, pur essendo ancora esigibili dagli aventi diritto secondo la disciplina civilistica (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 17/2017/FRG).

Con nota n. 64 del 14 giugno 2019, sono stati richiesti chiarimenti in ordine all'evoluzione, nella gestione contabile 2018, del fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti iscritto nella parte accantonata del risultato di amministrazione.

Il prospetto successivo ne riassume le evidenze fornite che trovano conferma, nella parte utilizzata pari a € 31.522.058,65, sia nel prospetto degli equilibri di bilancio sia in quello del quadro generale riassuntivo.

**Tabella 4.9 - Evoluzione del fondo relativo all'accantonamento residui perenti**

TIPOLOGIA	FONDO ISCRITTO NELLA PARTE ACCANTONATA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE FINALE DELL'ESERCIZIO 2017  (A)	FONDO APPLICATO NEL BILANCIO 2018  (B)	ELIMINAZIONE PER INSUSSITENZE  (C)	FONDO ISCRITTO NELLA PARTE ACCANTONATA DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE FINALE DELL'ESERCIZIO 2018  (D=A-B-C)
Accantonamento residui perenti	145.405.334,20	31.522.058,65	8.520.276,14	105.362.999,41

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 3014 del 19 giugno 2019  
(Valori al centesimo di euro)

A seguito dell'interlocuzione avuta con la Corte dei conti, la Regione Puglia, con il disegno di legge n. 131 del 9 luglio 2019 di modifica del precedente disegno di legge n. 62 del 30 aprile 2019 di approvazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018, ha inserito un prospetto aggiuntivo alla documentazione allegata al rendiconto (allegato n. 6B Applicazione avanzo di amministrazione vincolato – Perenti) al fine di rappresentare in modo più esplicito la quota dell'avanzo di amministrazione vincolato in termini di perenzione amministrativa applicato al bilancio 2018.

## 4.6 Il risultato di amministrazione

Il risultato formale (prima, quindi, della sua scomposizione in fondi) di amministrazione finale dell'esercizio 2018, come indicato nei successivi due prospetti, che utilizzano diverse metodologie di calcolo per determinare lo stesso valore, ammonta a € 2.752.548.010,86.

**Tabella 4.10 - Risultato di amministrazione dell'esercizio 2018**

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	Risultato di amministrazione iniziale 2018	2.310.416.561,39
(2)	Risultato di amministrazione iniziale 2018 riaccertato	2.361.901.723,01
(3)	Risultato «armonizzato» della gestione di competenza 2018	390.646.287,85
<b>(4=2+3)</b>	<b>Risultato di amministrazione finale 2018</b>	<b>2.752.548.010,86</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del Ddl. n. 62/2019 e relativi allegati  
(Valori al centesimo di euro)

**Tabella 4.11 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2018 - Parte 1<sup>a</sup>**

DESCRIZIONE VOCI		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO				1.614.537.993,82
RISCOSSIONI	(+)	1.536.592.086,02	9.866.682.770,47	11.403.274.856,49
PAGAMENTI	(-)	1.859.168.385,32	9.660.299.281,07	11.519.467.666,39
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.498.345.183,92
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.498.345.183,92
RESIDUI ATTIVI	(+)	6.669.182.069,09	2.821.485.905,80	9.490.667.974,89
<i>Di cui derivanti da accertamenti di tributi sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	5.052.619.972,72	2.708.395.339,31	7.761.015.312,03
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			62.624.436,13
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			412.825.399,79
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018 (A)</b>	<b>(=)</b>			<b>2.752.548.010,86</b>

Fonte: Rielab. della Sezione su dati del rendiconto 2018 secondo lo schema dell'allegato n. 10 al d.lgs. n. 118/2011  
(Valori al centesimo di euro)

Il valore si attesta decisamente in aumento rispetto a quello conseguito nel precedente esercizio (€ 2.310.416.561,39).

All'esito, poi, della scomposizione di tale valore, ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011, in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, il risultato di amministrazione finale sostanziale dell'esercizio 2018, presenta l'importo negativo di € 266.756.780,67 (anch'esso in forte miglioramento rispetto a quanto determinato nell'esercizio 2017: - € 448.913.058,88).

La tabella 4.12 è stata predisposta dalla Sezione seguendo lo schema ministeriale dell'allegato n. 10 al d.lgs. n. 118/2011 e utilizzando i dati forniti dalla Regione con l'invio dell'ultimo disegno di legge n. 131/2019 del 9 luglio 2019, avvenuto in data 10 luglio 2019, di modifica del precedente disegno di legge n. 62 del 30 aprile 2019 di approvazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2018, come evidenziato nel paragrafo precedente relativo all'attività istruttoria svolta dalla Sezione.

Tale risultato di amministrazione disponibile negativo è stato, infatti, riformulato con la modifica dell'art. 11 del precedente disegno di legge, cancellando il fondo leggi in corso di adozione che era appostato per la somma di € 2.520.000,00, a fronte di uno stanziamento iniziale del fondo per il 2018 pari a € 2.700.000,00.

L'Ente, nel corso della interlocuzione avvenuta con la Sezione, anche in conseguenza dell'attività istruttoria svolta in relazione alla copertura delle leggi di spesa 2018 (cfr. delibera n. 68/RQ72019), ha precisato che nessun accantonamento andava operato a tale titolo sul risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2018, posto che lo stesso fondo era già stato utilizzato per € 2.650.000,00 e la differenza di € 50.000,00 costituiva un'economia di spesa, non sussistendo al termine dell'esercizio 2018 disegni o progetti di legge non ancora approvati con copertura finanziaria a valere sul medesimo fondo (cfr. nota di riscontro, prot. n. 3187 del 4 luglio 2019).

Pertanto, a seguito della suddetta modifica, si constata che il disavanzo finale sostanziale di amministrazione dell'esercizio 2018 migliora, per l'importo di € 2.520.000,00, da € 269.276.870,67 a € 266.756.780,67.

**Tabella 4.12 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2018 - Parte 2<sup>a</sup>**

<b>COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018</b>	
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2018 (A)</b>	<b>2.752.548.010,86</b>
<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2018	638.080.292,21
Accantonamento residui perenti al 31/12/2018	105.362.999,41
Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	458.897.099,92
Fondo perdite società partecipate	43.502.749,20
Fondo contenzioso	27.959.401,38
Altri accantonamenti	3.016.495,21
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>1.276.819.037,33</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	511.906.704,94
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.230.579.139,26
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli	
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>1.742.485.844,20</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>	
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>	<b>0,00</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>	<b>-266.756.870,67</b>
<b>Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bil. di prev. come disavanzo da ripianare</b>	

Fonte: Rielab. della Sezione su dati del rendiconto 2018 secondo lo schema dell'allegato n. 10 al d.lgs. n. 118/2011  
(Valori al centesimo di euro)

Il nuovo art. 11 del disegno di legge approvato dalla Giunta regionale ed il nuovo allegato 6 al predetto disegno di legge confermano il suddetto risultato negativo di parte disponibile che, sebbene dovuto alla presenza del Fondo anticipazioni di liquidità pari a € 458.897.099,92, e alla sua contabilizzazione disposta dal decreto «Salva regioni», non consente in alcun modo l'utilizzo di somme libere in avanzo in quanto tale fondo non può essere inserito tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione (Corte costituzionale, sentenza n. 274 del 20 dicembre 2017), almeno fin quando la parte di disponibile del risultato di amministrazione non torni ad essere positiva, liberando risorse per la quota di anticipazione rimborsata nell'esercizio precedente (resoconto riunione Commissione ARCONET del 13 dicembre 2017).

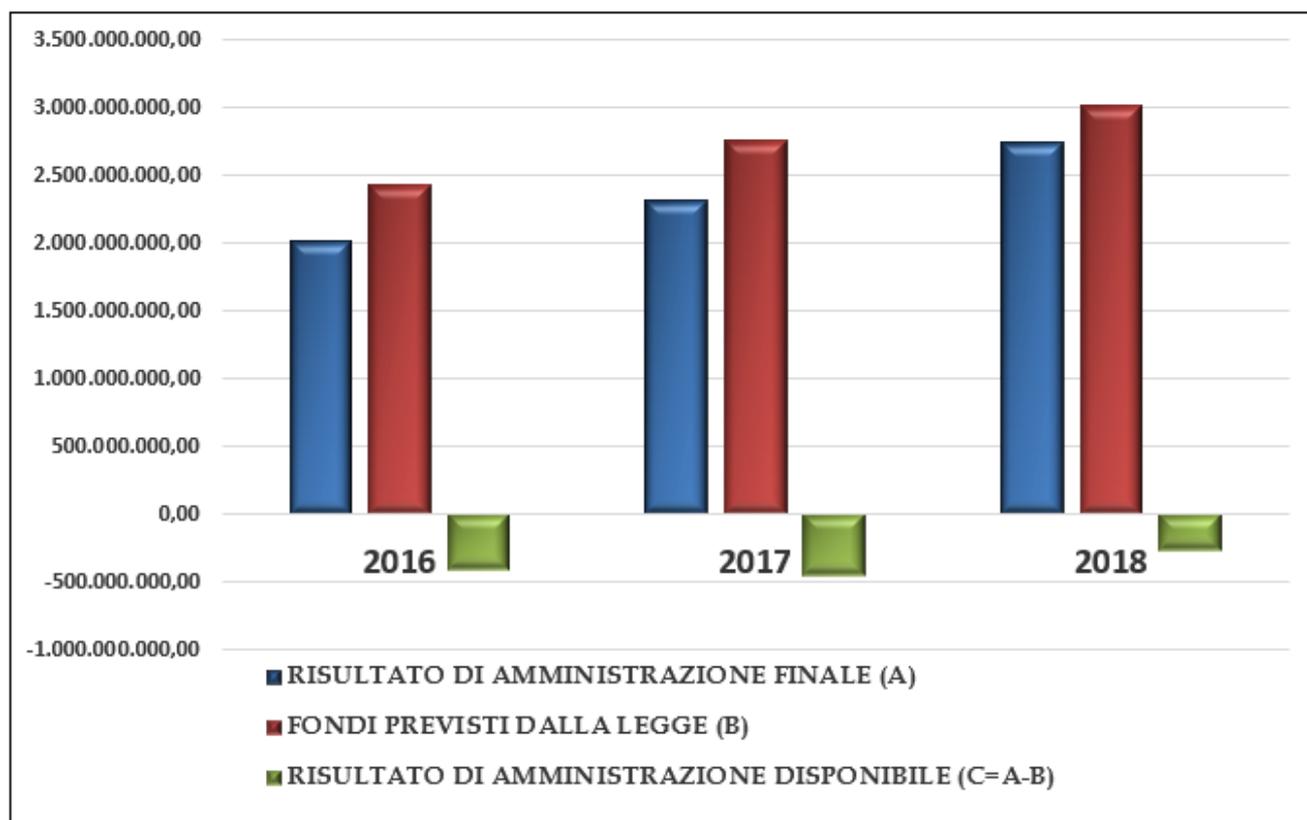
Il prospetto e il grafico seguenti evidenziano l'evoluzione del risultato di amministrazione della Regione Puglia nell'ultimo triennio, ponendo a confronto il risultato di amministrazione formale con quello sostanziale.

**Tabella 4.13 - Risultati di amministrazione formali e sostanziali degli ultimi tre esercizi**

ESERCIZIO	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE FINALE (A)	FONDI PREVISTI DALLA LEGGE (B)	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DISPONIBILE (C=A-B)
2016	2.023.585.421,31	2.433.928.775,19	-410.343.353,88
2017	2.310.416.561,39	2.759.329.620,27	-448.913.058,88
2018	2.752.548.010,86	3.019.304.881,53	-266.756.870,67

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati delle ultime deliberazioni di parificazione dei rendiconti della Regione Puglia (Valori al centesimo di euro)

**Grafico 4.1 - Risultati di amministrazione formali e sostanziali degli ultimi tre esercizi**



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

## 4.7 La gestione di cassa

Il prospetto seguente è stato costruito dalla Sezione utilizzando i dati riportati nell'art. 9 del disegno di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 e verificando le risultanze disponibili sul conto di bilancio, allegato allo stesso disegno di legge.

Il fondo cassa, alla chiusura dell'esercizio 2018, assomma a € 1.498.345.183,92 ed è ottenuto sommando al fondo cassa iniziale, pari a € 1.614.537.993,82, le riscossioni in conto competenza e in conto residui, che ammontano a € 11.403.274.856,49, e detraendo i pagamenti in conto competenza e in conto residui, pari a € 11.519.467.666,39.

L'esercizio 2018 è in linea con il trend degli esercizi precedenti (tranne la breve parentesi dell'esercizio 2016), in cui i pagamenti effettuati nell'anno sono sempre risultati maggiori delle riscossioni complessive effettuate nel medesimo esercizio.

**Tabella 4.14 - Gestione di cassa**

DESCRIZIONE VOCI		IMPORTI
(1)	<b>Fondo cassa iniziale</b>	<b>1.614.537.993,82</b>
(2)	Entrate riscosse in conto residui	1.536.592.086,02
(3)	Entrate riscosse in conto competenza	9.866.682.770,47
(4=2+3)	Entrate riscosse complessive	11.403.274.856,49
(5)	Uscite pagate in conto residui	1.859.168.385,32
(6)	Uscite pagate in conto competenza	9.660.299.281,07
(7=5+6)	Uscite pagate complessive	11.519.467.666,39
(8=4-7)	<b>Risultato d'esercizio della gestione di cassa</b>	<b>-116.192.809,90</b>
(9=1+8)	<b>Fondo cassa finale</b>	<b>1.498.345.183,92</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del Ddl. n. 62/2019 e relativi allegati  
(Valori al centesimo di euro)

Nell'esercizio 2018 si è ulteriormente ridotto il fondo cassa inizialmente giacente (di circa il 7,20%), attraverso una gestione di cassa negativa per la somma di € 116.192.809,90 dovuta, sostanzialmente e differentemente dal precedente esercizio, a maggiori pagamenti in conto residui rispetto alle riscossioni effettuate sempre in conto residui.

L'analisi della tabella, inoltre, evidenzia, anche per l'anno 2018, l'assenza di pagamenti per carte contabili non regolarizzate derivanti da pagamenti senza mandato effettuati dal tesoriere a seguito di provvedimenti esecutivi dell'Autorità Giudiziaria.

Come già detto in precedenza, il nuovo equilibrio di bilancio per gli enti territoriali, disciplinato dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, nel disporre il pareggio finanziario di competenza, ha anche aggiunto un equilibrio di cassa che si considera raggiunto solo nel caso in cui il fondo di cassa finale non sia negativo.

La tabella che segue mostra l'equilibrio di cassa facendo un raffronto tra quanto previsto inizialmente per l'annualità 2018 (nel bilancio 2018-2020), quanto rilevato dagli ultimi aggiornamenti previsionali e quanto riscontrato effettivamente a consuntivo durante la stessa annualità.

**Tabella 4.15 - Equilibrio di cassa dell'esercizio finanziario 2018**

CONTO COMPETENZA E CONTO RESIDUI	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	RISCOSSIONI E PAGAMENTI DELL'ANNO
Totale titoli delle entrate più giacenze iniziali di cassa	25.729.148.786,94	27.380.960.820,71	13.017.812.850,31
Totale titoli delle spese	25.729.148.786,94	27.380.960.820,71	11.519.467.666,39
<b>DIFFERENZA</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.498.345.183,92</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati della legge n. 68/2017 e dei dati allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

Nonostante il saldo positivo di cassa registrato nell'esercizio, appaiono necessarie alcune considerazioni.

Come noto, nel sistema introdotto dal D.Lgs. 118/2011, le previsioni di cassa si inseriscono nell'ambito dei principi normativamente disciplinati di programmazione delle risorse di bilancio e, conseguentemente, dei relativi flussi di cassa, per una efficiente gestione della spesa pubblica, della liquidità finanziaria e del debito pubblico

Secondo quanto disposto dall'articolo 39, «*il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto, secondo gli schemi previsti dall'allegato n. 9, con le modalità previste dal principio applicato della programmazione di cui all'allegato n. 4/1, dallo statuto e*

*dall'ordinamento contabile. Le previsioni riguardanti il primo esercizio costituiscono il bilancio di previsione finanziario annuale. Il bilancio di previsione finanziario ha carattere autorizzatorio, costituendo limite: a) agli accertamenti e agli incassi riguardanti le accensioni di prestiti; b) agli impegni e ai pagamenti di spesa. Non comportano limiti alla gestione le previsioni riguardanti i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria e le partite di giro».*

L'assenza di una puntuale previsione di cassa può comportare l'esigenza di provvedere allo stanziamento di un consistente fondo di riserva di cassa.

Come noto, tale fondo è disciplinato dall'art. 48, comma 3, del D.Lgs. 118/2011, secondo cui *«il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa è iscritto nel solo bilancio di cassa per un importo definito in rapporto alla complessiva autorizzazione a pagare ivi disposta, secondo modalità indicate dall'ordinamento contabile regionale in misura non superiore ad un dodicesimo e i cui prelievi e relative destinazioni ed integrazioni degli altri programmi di spesa, nonché dei relativi capitoli del bilancio di cassa, sono disposti con decreto dirigenziale».*

Il fondo viene quindi utilizzato in corso di esercizio per fronteggiare eventuali deficienze di risorse, configurandosi, così, come un elemento di flessibilità per l'aggiustamento della previsione iniziale attraverso la ridotazione di risorse in corso d'anno sui singoli capitoli di bilancio.

Sul punto occorre rilevare in primo luogo che la Regione ha iscritto in sede previsionale un consistente fondo di riserva di cassa iniziale, pari a € 1.634.839.731,45 (art. 11, L.R. 68/2017).

La mancanza di un'attenta valutazione alle dotazioni iniziali di cassa emerge anche osservando i dati a consuntivo.

Nonostante le previsioni, in entrata e in spesa, pari dapprima a oltre 25 miliardi di euro, e poi assestate addirittura a un importo superiore ai 27 miliardi, per l'esercizio 2018, in sede di rendiconto le entrate sono state incassate per soli 11 miliardi circa e le spese pagate per oltre 11 miliardi.

Si evidenzia che la mancanza di un'attenta valutazione delle dotazioni di cassa emerge anche confrontando le previsioni iniziali con i dati a consuntivo. Nel caso all'esame, i pagamenti effettuati sono notevolmente inferiori, molto meno della metà, rispetto alle previsioni di cassa iniziali e ancor di più rispetto a quelle finali, a fronte, peraltro, di una non proporzionale riduzione degli stanziamenti iniziali di spesa rispetto agli impegni definitivi (cfr. paragrafo 6.2, tabella 6.2).

Risulta, pertanto, evidente l'inattendibilità della fase programmatica della gestione di cassa della Regione Puglia.

Si invita, quindi, l'Ente a gestire meglio la fase della programmazione della spesa, anche al fine di dare completa attuazione ad un altro passaggio fondamentale disposto dal decreto legislativo sull'armonizzazione contabile che, con l'introduzione di un bilancio di previsione finanziario almeno triennale, ha anche previsto l'obbligo di effettuare previsioni di cassa nel primo esercizio del bilancio triennale.

Infatti, le previsioni di cassa, già dall'esercizio 2015, sono diventate fondamentali al pari di quelle di competenza, ed è importante che non vi sia una rilevante discordanza tra previsioni e realizzazioni.

Infine, la Sezione ha effettuato il controllo di coerenza tra le movimentazioni di cassa registrate nel rendiconto 2018 e inserite nel bilancio allegato al disegno di legge di Giunta n. 62/2019 e quelle evidenziate nei prospetti SIOPE di Banca d'Italia, aggiornate alla data del 29 agosto 2019<sup>17</sup>.

Le tre tabelle seguenti riportano la sintesi del controllo effettuato con l'esposizione anche della coerenza tra i dati inseriti nella bozza di rendiconto 2018 e quanto risultante dai prospetti della Tesoreria regionale acquisiti dalla Sezione in data 11 luglio 2019 con nota n. 3287.

In particolare, la tabella 4.17 evidenzia, anche per l'esercizio 2018, delle discrasie nei titoli 1, 2 e 7 della spesa (che, tuttavia, si annullano a vicenda) tra le risultanze di cassa espresse nella bozza di rendiconto dell'esercizio 2018, peraltro coincidenti con i dati rinvenuti dalle tabelle della Tesoreria, e quanto rilevato dai prospetti SIOPE.

Più volte la Sezione<sup>18</sup> ha invitato l'Ente a risolvere definitivamente il disallineamento di cassa tra le diverse risultanze contabili.

In passato la Regione Puglia ha giustificato tali discrasie per via della promiscuità di alcuni capitoli della propria contabilità di bilancio non perfettamente allineati alla codifica SIOPE di rilevanza nazionale.

---

<sup>17</sup> Per effettuare un controllo maggiormente «puntuale», la Sezione ha utilizzato le risultanze SIOPE disponibili sulla piattaforma telematica perché più recenti (29 agosto 2019) rispetto a quelle allegate al Ddl n. 62/2019, acquisito dalla Sezione in data 5 giugno 2019 con protocollo n. 2826, risalenti a maggio 2019.

<sup>18</sup> Tutte le decisioni di parificazione fin qui deliberate dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

A partire dal 1° gennaio 2017, il DM 9 giugno 2016 ha disposto, per gli enti territoriali, l'adeguamento della codifica SIOPE al nuovo piano dei conti integrato e, pertanto, non dovrebbero esserci più differenze negli schemi contabili tra dati di cassa in rendiconto e dati di cassa acquisiti dalla Banca d'Italia.

**Tabella 4.16 - Analisi di coerenza degli incassi complessivi**

ESERCIZIO 2018	INCASSI COMPLESSIVI AL 31/12/2018 (competenza + residui)			
	RENDICONTO Dati acquisiti dal Ddl n. 62/2019	TESORERIA Dati acquisiti l'11 luglio 2019	SIOPE <sup>(1)</sup> Dati aggiornati al 29 agosto 2019	Differenze
	(A)	(B)	(C)	(D=A-C)
Titolo 1	6.660.068.530,13	6.660.068.530,13	6.660.068.530,13	0,00
Titolo 2	2.750.517.105,87	2.750.517.105,87	2.750.517.105,87	0,00
Titolo 3	79.314.781,26	79.314.781,26	79.314.781,26	0,00
Titolo 4	502.111.469,21	502.111.469,21	502.111.469,21	0,00
Titolo 5	441.838.459,70	441.838.459,70	441.838.459,70	0,00
Titolo 6	10.515.621,68	10.515.621,68	10.515.621,68	0,00
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9	958.908.888,64	958.908.888,64	958.908.888,64	0,00
Da regolarizzare	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALI</b>	<b>11.403.274.856,49</b>	<b>11.403.274.856,49</b>	<b>11.403.274.856,49</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2018 del Ddl n. 62/2019, della Tesoreria e della banca dati SIOPE  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Le informazioni pubbliche disponibili sulla banca dati SIOPE sono suddivise tra incassi complessivi propri delle regioni e province autonome ed incassi complessivi regionali relativi alla sola gestione sanitaria. Per rendere confrontabili le informazioni evidenziate in tabella, la Sezione ha provveduto a sommare i dati per codici SIOPE omogenei.

**Tabella 4.17 - Analisi di coerenza dei pagamenti complessivi**

ESERCIZIO 2018	PAGAMENTI COMPLESSIVI AL 31/12/2018 (competenza + residui)			
	RENDICONTO Dati acquisiti dal Ddl n. 62/2019	TESORERIA Dati acquisiti l'11 luglio 2019	SIOPE <sup>(1)</sup> Dati aggiornati al 29 agosto 2019	Differenze
	(A)	(B)	(C)	(D=A-C)
Titolo 1	8.982.118.554,22	8.982.118.554,22	8.982.808.482,62	-689.928,40
Titolo 2	1.145.578.485,77	1.145.578.485,77	1.145.583.020,69	-4.534,92
Titolo 3	450.930.035,75	450.930.035,75	450.930.035,75	0,00
Titolo 4	72.946.879,41	72.946.879,41	72.946.879,41	0,00
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7	867.893.711,24	867.893.711,24	867.199.247,92	694.463,32
Da regolarizzare	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALI</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2018 del Ddl n. 62/2019, della Tesoreria e della banca dati SIOPE (Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Le informazioni pubbliche disponibili sulla banca dati SIOPE sono suddivise tra pagamenti complessivi propri delle regioni e province autonome e pagamenti complessivi regionali relativi alla sola gestione sanitaria. Per rendere confrontabili le informazioni evidenziate in tabella, la Sezione ha provveduto a sommare i dati per codici SIOPE omogenei.

**Tabella 4.18 - Analisi di coerenza del fondo cassa**

ESERCIZIO 2018	RENDICONTO Dati acquisiti dal Ddl n. 62/2019	SIOPE <sup>(1)</sup> Dati aggiornati al 29 agosto 2019	Discrasie
	(A)	(B)	(D=A-B)
Fondo cassa al 1° gennaio 2018	1.614.537.993,82	1.614.537.993,82	0,00
Fondo cassa al 31 dicembre 2018	1.498.345.183,92	1.498.345.183,92	0,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2018 del Ddl n. 62/2019 e della banca dati SIOPE (Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Le informazioni pubbliche disponibili sulla banca dati SIOPE sono suddivise tra disponibilità liquide proprie delle regioni e province autonome e disponibilità liquide regionali relativi alla sola gestione sanitaria. Per rendere confrontabili le informazioni evidenziate in tabella, la Sezione ha provveduto a sommare i dati per codici SIOPE omogenei.

Con nota n. 4279 del 20 settembre 2019, l'Ente ha chiarito che: «In ordine ai rilevati disallineamenti tra le risultanze contabili dell'Ente rispetto alla banca dati Siope, gli stessi sono effettivamente dovuti alla errata classificazione di n. 3 mandati (mandato n. 20239/2018 per l'importo di euro 689.676,21; mandato n. 21649/2018 per l'importo di euro 252,19 e mandato n. 20030/2018 per l'importo di euro 4.534,92).

L'Ente ha provveduto pertanto a trasmettere in Unimoney i suddetti mandati, opportunamente riclassificati, dandone contestuale comunicazione alla Tesoreria al fine della successiva comunicazione a Banca d'Italia.».

Nel corso dell'adunanza pubblica del 25 settembre di discussione della relazione sulla bozza del rendiconto dell'esercizio 2018, la Regione ha consegnato il nuovo disegno di legge di modifica, n. 180, approvato in Giunta il 23 settembre 2019, con i relativi allegati, tra cui i nuovi prospetti dei pagamenti SIOPE, gestione ordinaria e gestione sanitaria.

La tabella successiva ripropone i pagamenti di cassa complessivi definitivamente riallineati.

**Tabella 4.19 - Analisi di coerenza dei pagamenti complessivi**

ESERCIZIO 2018	PAGAMENTI COMPLESSIVI AL 31/12/2018 (competenza + residui)			
	RENDICONTO Dati acquisiti dal DDL n. 62/2019	TESORERIA Dati acquisiti l'11 luglio 2019	SIOPE <sup>(1)</sup> Dati aggiornati al 26 settembre 2019	Differenze
	(A)	(B)	(C)	(D=A-C)
Titolo 1	8.982.118.554,22	8.982.118.554,22	8.982.118.554,22	0,00
Titolo 2	1.145.578.485,77	1.145.578.485,77	1.145.578.485,77	0,00
Titolo 3	450.930.035,75	450.930.035,75	450.930.035,75	0,00
Titolo 4	72.946.879,41	72.946.879,41	72.946.879,41	0,00
Titolo 5	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7	867.893.711,24	867.893.711,24	867.893.711,24	0,00
Da regolarizzare	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALI</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati del conto di bilancio 2018 del DDL n. 62/2019, della Tesoreria e della banca dati SIOPE (Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Le informazioni pubbliche disponibili sulla banca dati SIOPE sono suddivise tra pagamenti complessivi propri delle regioni e province autonome e pagamenti complessivi regionali relativi alla sola gestione sanitaria. Per rendere confrontabili le informazioni evidenziate in tabella, la Sezione ha provveduto a sommare i dati per codici SIOPE omogenei.

## 5 LA GESTIONE DELLE ENTRATE

### 5.1 La disciplina della gestione delle entrate

Con l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 5 maggio 2009, il d.lgs. n. 118/2011 ha riscritto le voci che compongono le entrate e le uscite finanziarie delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Per quanto concerne le entrate, l'art. 44 del suddetto decreto legislativo prescrive che, nel bilancio delle Regioni, le entrate sono ripartite in: a) titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate; b) tipologie, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto.

Ai fini della gestione, le tipologie sono ripartite in categorie, in capitoli ed eventualmente in articoli.

Le categorie di entrata delle Regioni sono individuate dall'elenco di cui all'allegato n. 13 al d.lgs. n. 118/2011.

Nell'ambito delle categorie è data separata evidenza delle eventuali quote di entrata non ricorrente.

La Giunta, contestualmente alla proposta di bilancio, trasmette, a fini conoscitivi, la proposta di articolazione delle tipologie in categorie

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

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

Si ricorda, inoltre, che, alla luce del vigente sistema di armonizzazione contabile, la differenza tra le somme accertate ed impegnate non rappresenta più in via esaustiva il risultato della

gestione di competenza dell'esercizio poiché occorre tener conto anche della differenza tra il fondo pluriennale vincolato in entrata a inizio esercizio e il fondo pluriennale vincolato in uscita alla fine del medesimo esercizio per determinare più esattamente quanto realizzato dall'Ente nell'anno durante la gestione economica e finanziaria.

## **5.2 Le entrate accertate e riscosse nell'esercizio 2018**

Gli articoli 2 e 4 del disegno di legge n. 62/2019, recante lo schema di rendiconto 2018 approvato il 30 aprile 2019 e trasmesso alla Sezione in data 5 giugno 2019 prot. n. 2826, evidenziano che il totale delle entrate accertate alla chiusura dell'esercizio 2018, assomma a € 12.688.168.676,27, di cui € 9.866.682.770,47 riscosse e € 2.821.485.905,80 da riscuotere.

La Sezione evidenzia che gli accertamenti dell'esercizio 2018 delle entrate totali della gestione di competenza registrano un calo rispetto all'importo complessivo di € 13.269.310.356,32 accertato nell'esercizio precedente, mentre migliorano le riscossioni di competenza (pari a € 9.041.581.866,16 nel 2017).

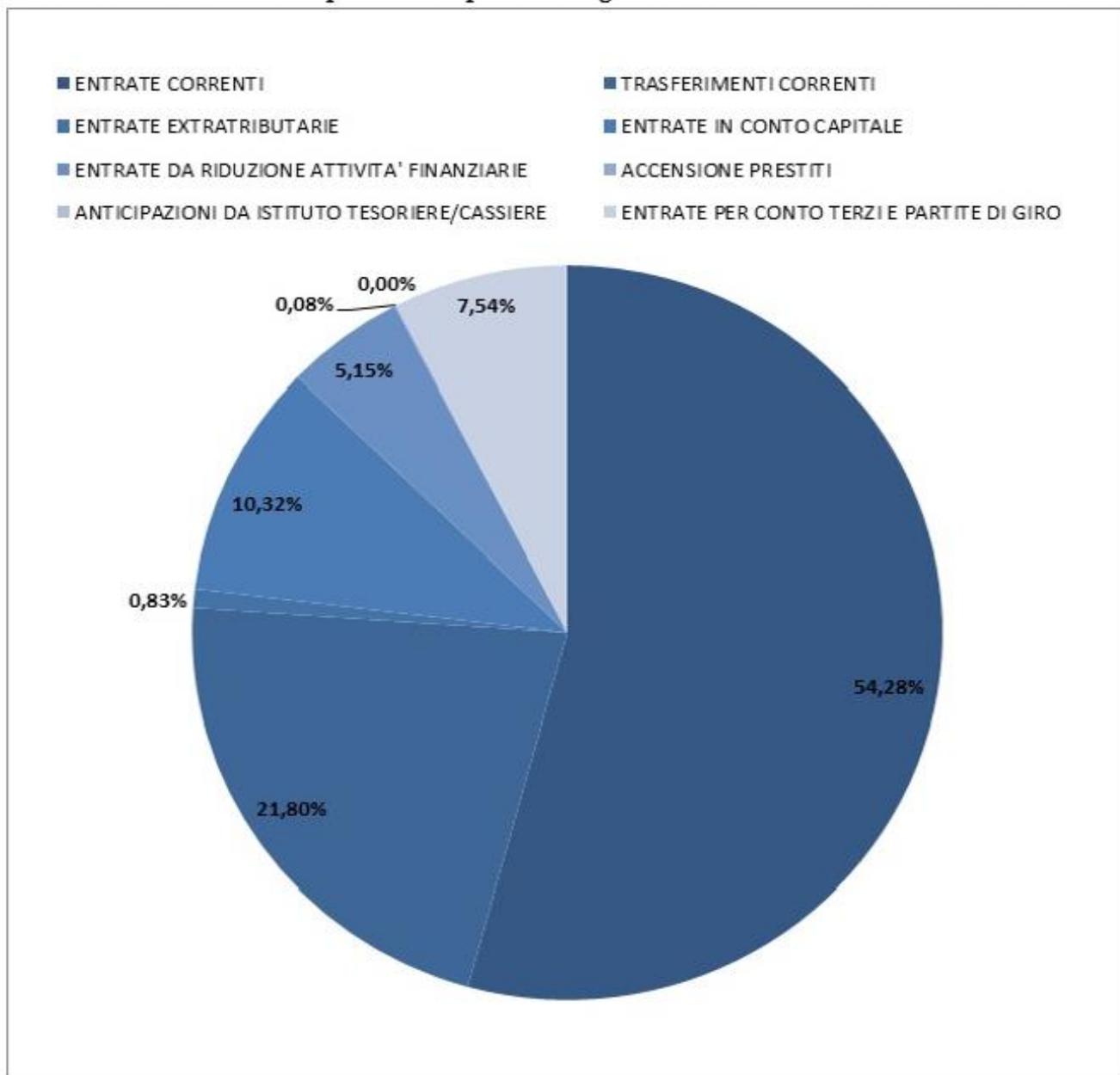
La tabella successiva espone, per ciascun titolo dell'entrata, gli accertamenti conseguiti mentre il grafico riassume l'incidenza percentuale di ciascuna componente di entrata ed evidenzia la notevole consistenza delle entrate correnti (in aumento rispetto all'esercizio precedente) e dei trasferimenti correnti (le due entrate insieme incidono per quasi due terzi dell'intera disponibilità accertata nell'esercizio 2017), la lieve incidenza delle entrate extra-tributarie e l'attestarsi al 16,94% delle entrate in conto capitale (quasi il doppio rispetto all'anno 2016).

**Tabella 5.1 - Accertamenti di entrata nell'esercizio 2018**

DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI	VALORI IN %
TITOLO 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa)	6.887.517.718,73	54,28%
TITOLO 2 (Trasferimenti correnti)	2.766.205.382,93	21,80%
TITOLO 3 (Entrate extratributarie)	105.048.320,79	0,83%
TITOLO 4 (Entrate in conto capitale)	1.309.402.087,92	10,32%
TITOLO 5 (Entrate da riduzione attività finanziarie)	653.535.302,05	5,15%
TITOLO 6 (Accensione prestiti)	9.587.749,34	0,08%
TITOLO 7 (Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere)	0,00	0,00%
TITOLO 9 (Entrate per conto terzi e partite di giro)	956.872.114,51	7,54%
<b>TOTALE ENTRATE ACCERTATE NELL'ESERCIZIO 2018</b>	<b>12.688.168.676,27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

**Grafico 5.1 - Suddivisione percentuale per titoli degli accertamenti in entrata dell'esercizio 2018**



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

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

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

DETTAGLIO VOCI DI ENTRATA	ACCERTAMENTI 2017 (A)	ACCERTAMENTI 2018 (REGIONE) <sup>(1)</sup> (B)	ACCERTAMENTI 2018 (SEZIONE) <sup>(2)</sup> (C)	VARIAZIONI ASSOLUTE (D=B-A)	VAR. %
GETTITO IRAP	1.141.646.081,87	1.200.231.245,71	1.200.996.833,88	58.585.163,84	5,13%
GETTITO ADDIZIONALE IRPEF	498.962.525,76	497.366.420,57	497.562.646,00	-1.596.105,19	-0,32%
COMPARTECIPAZIONE ALL'IVA	4.316.738.190,85	4.302.348.615,00	4.302.348.615,00	-14.389.575,85	-0,33%
TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE	543.027.185,51	422.159.331,15	422.387.729,16	-120.867.854,36	-22,26%
ADDIZIONALE REGIONALE ACCISA GAS NATURALE	18.798.413,58	33.099.614,01	33.100.331,32	14.301.200,43	76,08%
TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI	17.387.851,45	21.926.650,03	21.934.341,33	4.538.798,58	26,10%
TASSE SULLE CONCESSIONI REGIONALI	1.726.367,67	1.885.583,49	1.887.513,77	159.215,82	9,22%
TASSE SULLE CONCESSIONI VENATORIE	1.825.175,94	2.000.000,00	2.000.000,00	174.824,06	9,58%
IMPOSTE SULLE CONCESSIONI DI BENI DEL DEMANIO E DEL PATRIMONIO	1.644.944,89	981.786,13	978.736,35	-663.158,76	-40,31%
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E ACCISA SULLA BENZINA E SUL GASOLIO	387.335.434,10	399.352.604,62	399.352.604,62	12.017.170,52	3,10%
ALTRE ENTRATE DI NATURA TRIBUTARIA	4.359.399,23	4.965.128,54	4.965.128,54	605.729,31	13,89%
<b>TOTALE</b>	<b>6.933.451.570,85</b>	<b>6.933.451.570,85</b>	<b>6.887.514.479,97</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati del Ddl n. 99/2018 e n. 62/2019 e dei relativi allegati  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> I dati riportati in questa colonna, sono quelli della tabella originale inserita a pagina 75 della relazione di accompagnamento al rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Puglia redatta dall'Assessorato al bilancio.

<sup>(2)</sup> I dati riportati in questa colonna, fanno riferimento ai valori estrapolati dai capitoli di entrata evidenziati nella medesima tabella di pagina 75 della relazione suddetta. Soltanto per la voce «Altre entrate di natura tributaria», pari a € 4.965.128,54, è stato riscritto il medesimo importo della tabella originale in quanto non sono stati indicati i capitoli di riferimento per poter effettuare un riscontro.

Occorre evidenziare che la tabella mette in risalto notevoli discrasie tra i valori indicati nel prospetto originale inserito nella relazione che l'Assessorato al bilancio ha predisposto per illustrare il rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Puglia (colonna B della tabella n. 5.2) e quelli verificati dalla Sezione controllando tutti i capitoli di entrata indicati nella medesima relazione di accompagnamento (colonna C della tabella n. 5.2).

A titolo puramente esemplificativo si fa notare che finanche il totale indicato nella colonna B è errato, atteso che la somma delle undici voci riportate nella colonna B ammonterebbe a € 6.886.316.979,25 e non a € 6.933.451.570,85 (tra l'altro il medesimo importo indicato nell'esercizio precedente).

L'Ente, con nota n. 4279 del 20 settembre 2019, ha provveduto a rettificare i dati i cui valori, ricontrollati dalla Sezione, vengono evidenziati nel successivo prospetto.

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

DETTAGLIO VOCI DI ENTRATA	ACCERTAMENTI 2017 (A)	ACCERTAMENTI 2018 (REGIONE) <sup>(1)</sup> (B)	ACCERTAMENTI 2018 (SEZIONE) <sup>(2)</sup> (C)	VARIAZIONI ASSOLUTE (D=C-A)	VAR. %
GETTITO IRAP	1.141.646.081,87	1.200.996.833,88	1.200.996.833,88	59.350.752,01	5,20%
GETTITO ADDIZIONALE IRPEF	498.962.525,76	497.562.646,00	497.562.646,00	-1.399.879,76	-0,28%
COMPARTICIPAZIONE ALL'IVA	4.316.738.190,85	4.307.070.611,00	4.307.070.611,00	-9.667.579,85	-0,22%
TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE	543.027.185,51	422.387.729,16	422.387.729,16	-120.639.456,35	-22,22%
ADDIZIONALE REGIONALE ACCISA GAS NATURALE	18.798.413,58	33.100.331,32	33.100.331,32	14.301.917,74	76,08%
TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI	17.387.851,45	21.934.341,33	21.934.341,33	4.546.489,88	26,15%
TASSE SULLE CONCESSIONI REGIONALI	1.726.367,67	1.887.513,77	1.887.513,77	161.146,10	9,33%
TASSE SULLE CONCESSIONI VENATORIE	1.825.175,94	2.000.000,00	2.000.000,00	174.824,06	9,58%
IMPOSTE SULLE CONCESSIONI DI BENI DEL DEMANIO E DEL PATRIMONIO	1.644.944,89	978.736,55	978.736,35	-666.208,34	-40,50%
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E ACCISA SULLA BENZINA E SUL GASOLIO	387.335.434,10	399.352.604,62	399.352.604,62	12.017.170,52	3,10%
ALTRE ENTRATE DI NATURA TRIBUTARIA	4.359.399,23	246.371,30	246.371,30	-4.113.027,93	-94,35%
<b>TOTALE</b>	<b>6.933.451.570,85</b>	<b>6.887.517.718,73</b>	<b>6.887.517.718,73</b>	<b>-45.933.852,12</b>	<b>-0,66%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati indicati nei Ddl n. 99/2018 e n. 62/2019 e di quelli inseriti nella nota n. 4279/2019 (Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> I dati riportati in questa colonna, sono quelli della tabella originale inserita nella nota n. 4279 del 20 settembre 2019.

<sup>(2)</sup> I dati riportati in questa colonna, fanno riferimento ai valori estrapolati dai capitoli di entrata evidenziati nella medesima tabella della nota n. 4279/2019 e controllati con le risultanze allegate alla nota n. 2800 del 3 giugno 2019.

A differenza dell'esercizio precedente, dove c'era stato un aumento quasi del 10% rispetto all'esercizio 2016, il gettito delle entrate regionali di natura tributaria dell'esercizio 2018 è in buona sostanza simile a quello dell'esercizio 2017.

Ad azzerarsi quasi del tutto è la voce «Altre entrate di natura tributaria» così come si osserva una notevole riduzione (40,50%) delle «Imposte sulle concessioni di beni del demanio e del patrimonio». In forte crescita, invece, è risultato il gettito, in termini di accertamenti, relativo al «Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi» e, ancor di più, quello identificato come «Addizionale regionale accisa gas naturale» aumentato del 76,08%.

L'articolo 1, comma 37, lettera a), della legge n. 205/2017 (legge di stabilità 2018), ha confermato anche per l'anno 2018 il blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali delle regioni e degli enti locali.

La relazione dell'Assessorato al bilancio al disegno di legge al rendiconto 2018 precisa, inoltre, che riguardo all'IRAP e all'Addizionale regionale all'IRPEF, le aliquote vigenti anche per l'anno 2018 sono quelle già stabilite con l.r. n. 40/2015 che aveva previsto:

- maggiorazione dell'aliquota IRAP nella misura dello 0,92%;
- aliquote dell'Addizionale regionale all'IRPEF dello 0,1% per i redditi fino a € 15.000,00, 0,2% per i redditi fino a € 28.000,00, 0,48% per i redditi fino a € 55.000,00, 0,49% per i redditi fino a € 75.000,00 e 0,50% per i redditi superiori a € 75.000,00;
- maggiorazione alle detrazioni previste dall'articolo 12, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 22 dicembre 1986, nella misura di € 20,00 per i contribuenti con più di tre figli a carico, per ciascun figlio, a partire dal primo, cui si aggiungono € 375,00 per ogni figlio con diversa abilità ai sensi dell'art. 3 della l. n. 104/1992.

Inoltre, con la l.r. n. 8/2018 è stata approvata la nuova disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (c.d. ecotassa) in adeguamento alle disposizioni contenute nella legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il coordinamento dell'uso eccessivo delle risorse naturali) e a quanto disposto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2017.

Il nuovo sistema tariffario disciplinato dalla legge richiamata, per effetto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, entrerà in vigore dal 1° gennaio 2019:

- con la l.r. n. 67/2018 è stato modificato l'articolo 61 della legge regionale 29 dicembre 2017 contenente la disciplina della definizione agevolata del contenzioso tributario in materia di Imposta regionale sulla benzina per autotrazione (IRBA).
- con l'articolo 16 della l.r. n. 44/2018 è stato introdotto nell'articolo 6 della legge regionale 30 dicembre 2011, n. 38 il comma 7-bis che prevede: «*l'accertamento dell'omesso o ritardato versamento della tassa automobilistica e l'irrogazione delle sanzioni e dei relativi accessori può essere effettuato, senza previa contestazione, mediante iscrizione a ruolo, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 33, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) e successive modificazioni*».

Infine, si riporta, come di consueto, il confronto tra le previsioni finali di bilancio e i relativi accertamenti a consuntivo degli ultimi due esercizi di ogni titolo di entrata.

I risultati vengono esposti nel prospetto successivo.

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

ENTRATE	2017	2018	VARIAZIONE %
<b>TITOLO 1</b>			
Stanziamenti finali	6.933.939.567,66	6.897.383.850,10	-0,53%
Accertamenti	6.933.451.570,85	6.887.517.718,73	-0,66%
Maggiori/Minori entrate	-487.996,81	-9.866.131,37	1921,76%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	6.777.311.163,76	6.660.068.530,13	-1,73%
Residui di competenza	614.035.618,19	566.960.944,82	-7,67%
<b>TITOLO 2</b>			
Stanziamenti finali	3.070.135.677,64	2.953.400.800,43	-3,80%
Accertamenti	2.554.874.878,29	2.766.205.382,93	8,27%
Maggiori/Minori entrate	-515.260.799,35	-187.195.417,50	-63,67%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	2.348.721.011,85	2.750.517.105,87	17,11%
Residui di competenza	1.363.996.891,00	966.603.252,05	-29,13%
<b>TITOLO 3</b>			
Stanziamenti finali	219.787.881,29	128.482.138,41	-41,54%
Accertamenti	155.898.633,60	105.048.320,79	-32,62%
Maggiori/Minori entrate	-63.889.247,69	-23.433.817,62	-63,32%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	91.289.014,63	79.314.781,26	-13,12%
Residui di competenza	78.153.258,84	39.076.242,64	-50,00%
<b>TITOLO 4</b>			

Stanziamenti finali	4.828.458.583,06	1.878.754.239,09	-61,09%
Accertamenti	2.248.092.270,89	1.309.402.087,92	-41,75%
Maggiori/Minori entrate	-2.580.366.312,17	-569.352.151,17	-77,94%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	368.954.963,79	502.111.469,21	36,09%
Residui di competenza	2.159.712.282,36	1.028.617.906,47	-52,37%
<b>TITOLO 5</b>			
Stanziamenti finali	1.617.731.928,09	1.704.064.585,82	5,34%
Accertamenti	137.066.773,44	653.535.302,05	376,80%
Maggiori/Minori entrate	-1.480.665.154,65	-1.050.529.283,77	-29,05%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	381.523.538,87	441.838.459,70	15,81%
Residui di competenza	6.277.016,84	217.483.999,16	3364,77%
<b>TITOLO 6</b>			
Stanziamenti finali	33.551.180,64	35.686.898,43	6,37%
Accertamenti	17.236.879,24	9.587.749,34	-44,38%
Maggiori/Minori entrate	-16.314.301,40	-26.099.149,09	59,98%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	16.309.006,90	10.515.621,68	-35,52%
Residui di competenza	927.872,34	0,00	-100,00%
<b>TITOLO 7</b>			
Stanziamenti finali	0,00	0,00	
Accertamenti	0,00	0,00	
Maggiori/Minori entrate	0,00	0,00	
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	0,00	0,00	
Residui di competenza	0,00	0,00	
<b>TITOLO 9</b>			
Stanziamenti finali	2.915.365.000,00	2.946.615.000,00	1,07%
Accertamenti	1.222.689.350,01	956.872.114,51	-21,74%
Maggiori/Minori entrate	-1.692.675.649,99	-1.989.742.885,49	17,55%
Riscossioni complessive (comp.+ res.)	1.221.674.030,91	958.908.888,64	-21,51%
Residui di competenza	4.625.550,59	2.743.560,66	-40,69%
<b>TOTALE ENTRATE</b>			
<b>Stanziamenti finali <sup>(1)</sup></b>	<b>19.618.969.818,38</b>	<b>16.544.387.512,28</b>	<b>-15,67%</b>
<b>Accertamenti</b>	<b>13.269.310.356,32</b>	<b>12.688.168.676,27</b>	<b>-4,38%</b>
<b>Maggiori/Minori entrate</b>	<b>-6.349.659.462,06</b>	<b>-3.856.218.836,01</b>	<b>-39,27%</b>
<b>Riscossioni complessive (comp.+ res.)</b>	<b>11.205.782.730,71</b>	<b>11.403.274.856,49</b>	<b>1,76%</b>
<b>Residui di competenza</b>	<b>4.227.728.490,16</b>	<b>2.821.485.905,80</b>	<b>-33,26%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2800/2019 e di quelli allegati ai Ddl n. 62/2019 (Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Ovviamente le previsioni finali di entrata fanno riferimento alle sole entrate previste in conto competenza 2018 e non contengono l'ammontare del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente. In tal modo può effettuarsi un confronto omogeneo con i soli dati relativi alle somme finali in conto competenza 2018 accertate.

Occorre rilevare che, sebbene anche l'esercizio 2018 metta in evidenza, purtroppo, la scarsa rispondenza tra entrate previste (€ 16.544.387.512,28) ed entrate effettivamente accertate (€ 12.688.168.676,27), confermando le difficoltà di programmazione dell'Ente, migliora notevolmente la percentuale di assunzione di obbligazioni giuridiche esigibili nell'esercizio rispetto ai precedenti esercizi, atteso che nell'anno 2018 il 76,69% degli stanziamenti finali si è concretizzato in accertamenti effettivi mentre le percentuali degli anni 2017 e del 2016 erano state ben peggiori (rispettivamente 67,64% e del 61,20%).

La Regione Puglia, con nota n. 4279 del 20 settembre 2019, ha precisato che le notevoli differenze tra previsioni e accertamenti attengono principalmente alle partite di giro, non oggetto di programmazione di bilancio, e al «Prelevamento di somme relative a contributi dell'Unione europea» del titolo 5 delle entrate.

Tuttavia, permane la necessità che l'Ente prosegua il percorso di miglioramento intrapreso.

Il confronto tra accertamenti, riscossioni complessive e residui attivi di competenza degli ultimi due esercizi mostra un peggioramento delle entrate accertate (meno 4,38%) che, insieme al leggero aumento delle riscossioni complessive (più 1,76%), evidenzia, ancora una volta, le difficoltà registrate dalla Regione Puglia durante l'esercizio 2018 nella gestione dei residui in conto residui; esattamente il contrario di quanto evidenziato lo scorso giudizio di parificazione sul rendiconto 2017.

Nella tabella appare evidente l'enorme percentuale di crescita delle entrate registrate al titolo 5 relativo alle entrate da riduzione delle attività finanziarie (più 376,80% rispetto al 2017).

La somma si giustifica, sostanzialmente, per la restituzione delle anticipazioni temporanee concesse alla propria partecipata Acquedotto Pugliese S.p.a (€ 200.000.000,00), interamente accertate in competenza, ma non ancora incassate e per prelevamenti di somme relative a contributi dell'Unione europea (€ 450.885.555,75).

La Sezione ha chiesto all'Ente chiarimenti a riguardo.

Per le anticipazioni temporanee<sup>19</sup>, la l.r. n. 37/2014 concedeva un importo massimo di € 200.000.000,00 ad Acquedotto Pugliese S.p.a., da restituirsì entro il 31 dicembre 2020 (art. 46) ed un importo massimo di € 50.000.000,00 ad Aeroporti di Puglia S.p.a. da restituirsì entro il 31 dicembre 2018 (art. 47).

---

<sup>19</sup> Cfr. Il capitolo «Gli organismi partecipati regionali» e le deliberazioni n. 217/PRSP/2014 del 22 dicembre 2014 e n. 36/PARI/2015 del 3 luglio 2015 della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti.

In relazione al prestito verso Aqp, la Sezione ha richiesto chiarimenti sui motivi dell'accertamento della restituzione del prestito da Aqp avvenuto nell'esercizio 2018 (prima, quindi, della scadenza fissata del 2020) e del mancato accertamento, invece, della restituzione del prestito da Adp che sarebbe dovuto avvenire entro l'esercizio 2018 sebbene relativo alla sola parte ancora sussistente (€ 17.513.746,00 così come precisato nella nota integrativa al bilancio d'esercizio della Regione Puglia allegata al Ddl n. 62/2019).

Tra l'altro, ai sensi dell'art. 49 della stessa legge regionale n. 37 del 2014, in entrambi i casi le somme avrebbero dovuto già avere collocazione nelle entrate di bilancio sin dall'esercizio 2014. Con riferimento all'importo di € 450.855.555,75, la Regione, con nota n.4279 del 20 settembre 2019, ha precisato che: « ... le risorse di cofinanziamento nazionale e statale destinati all'attuazione dei Programmi comunitari vengono accreditati sul conto corrente di contabilità speciale acceso presso la Banca d'Italia - Sezione di Tesoreria centrale n. 22908 intestato "R. PUGLIA - RIS. CEE - COF. NAZ.". La movimentazione di tali risorse nel bilancio regionale deve avvenire secondo quando prescritto dal punto 3.12 dell'Allegato n. 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 relativo al "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria". A seguito dell'avvenuta certificazione, a fine 2017 e nel 2018, della spesa riferita ai programmi comunitari, le autorità nazionali e comunitarie hanno disposto il trasferimento delle somme spettanti alla Regione Puglia mediante accredito sulla citata contabilità speciale n.22908 ... ».

La sottostante tabella riepilogativa preparata dall'Ente ne chiarisce gli importi.

**Tabella 5.4 – Accrediti sul conto 22908/18 – Banca d'Italia**

Oggetto degli accrediti sul conto 22908/18 – Banca d'Italia.	Importo
Interreg IPA Italia Albania Montenegro 2014/2020. Domanda pagamento intermedia 2017	€ 36.449,38
Interreg IPA Italia Albania Montenegro 2014/2020. Domanda pagamento intermedia 2017	€ 206.546,36
POR Puglia FSE 2014/2020 quota Stato	€ 6.139.347,06
POR Puglia FSE 2014/2020 quota UE	€ 8.770.495,81
POR Puglia FESR 2014/2020 Quota UE	€ 41.579.490,54
POR Puglia FESR 2014/2020 Quota Stato	€ 29.105.643,38
La Puglia non tratta 2-Insieme per le vittime	€ 480.072,41
POR Puglia FESR 2014/2020 quota UE prefinanziamento annuale 2018	€ 3.275.982,29
POR Puglia FSE 2014/2020 quota UE chiusura conti 2017 e prefinanziamento 2018	€ 907.581,11
POR Puglia FSE 2014/2020 quota Stato prefinanziamento 2018	€ 635.306,77
POR Puglia FSE 2014/2020 quota Stato prefinanziamento 2018	€ 2.293.187,62
Interreg IPA Italia Albania Montenegro 2014/2020.	€ 12.559,82
Interreg IPA Italia Albania Montenegro 2014/2020.	€ 352.333,68
Italy National Programma AMIF - 2014/20	€ 574.442,61
Italy National Programma AMIF - 2014/20	€ 215.653,53
POR Puglia FESR 2014/2020 quota Stato	€ 110.416.736,56
POR Puglia FESR 2014/2020 quota UE	€ 157.738.195,10
POR Puglia FSE 2014/2020 quota UE	€ 46.472.770,93
POR Puglia FSE 2014/2020 quota Stato	€ 32.530.939,64
Assegnazione risorse relative al fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all'art. 5 bis D.L. 93/2013	€ 838.642,12
Italy National Programma AMIF - 2014/20 - Avviso 2/2018	€ 506.800,00
Italy National Programma AMIF - 2014/20 - Avviso 1/2018	€ 529.200,00
Italy National Programma AMIF - 2014/20 - Avviso 1/2016	€ 28.740,37
Italy National Programma AMIF - 2014/20 - Avviso 1/2016	€ 418.794,00
PO Grecia Italia 2007/2013	€ 6.819.644,66
<b>Totale somme confluite sul conto contabilità speciale 22908 . ANNO 2018</b>	<b>€ 450.885.555,75</b>

Fonte: Tabella originale della Regione Puglia fornita con nota n. 4279 del 20/09/2019

(Valori al centesimo di euro)

Sempre con nota n. 4279, l'Ente ha anche precisato che le variazioni riscontrate dalla Sezione in merito alla contabilizzazione delle anticipazioni temporanee sono state il frutto dell'adeguamento ai principi della nuova contabilità armonizzata a seguito del riaccertamento straordinario dei residui avvenuto nell'esercizio 2015, mentre sul versante delle scadenze dei prestiti, con deliberazioni di Giunta regionale n. 2351/2014 e n. 2360/2014 erano state previste, rispettivamente per Adp e Aqp, differenti date per il rimborso di tali anticipazioni.

«In particolare, con riferimento all'anticipazione concessa ad Acquedotto Pugliese S.p.a., con deliberazione della Giunta regionale 21 novembre 2014, n. 2360 ("L.R. n. 37/2014, Capo III, art. 46 Approvazione piano di interventi e schema di convenzione inerente la Società Acquedotto Pugliese S.p.A."), è stato previsto, tra l'altro, di autorizzare la concessione e l'erogazione a titolo di anticipazione

*per un ammontare massimo di euro 200 milioni e di approvare le modalità di recupero dell'anticipazione della società come di seguito: "a) in un'unica soluzione, al 01/01/2019, a valere sul corrispettivo del valore terminale versato dal gestore subentrante; b) nel caso di proroga/rinnovo o comunque di continuazione nella gestione della concessione del servizio Idrico integrato, in un'unica soluzione entro il 31.12.2020; è fatta salva la facoltà della società destinataria di procedere al rimborso anticipato".*

*Sulla base di tale atto, si è proceduto, tra l'altro, ad accertare la somma di euro di 200 milioni sul capitolo di entrata n. 3004040, denominato "Recupero da AQP S.p.A. di anticipazione temporanea del socio Regione Puglia per euro 200 milioni" (accertamento n. 9425/2014).*

*In occasione del riaccertamento straordinario dei residui (deliberazione della Giunta regionale 6 agosto 2015, n. 1586, "Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto per l'esercizio 2014. D.Lgs. 118/2011, art. 3, comma 7"), in aderenza a quanto previsto in particolare dai punti 3 "L'accertamento dell'entrata e relativa imputazione contabile" e 9.3 "Il riaccertamento straordinario dei residui" di cui all'Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011, l'esigibilità dell'accertamento è stata differita al 2019.*

*L'esercizio della facoltà di rimborso anticipato è stato effettuato a seguito di valutazioni sull'andamento prospettico della Posizione Finanziaria Netta di AQP al 31 dicembre 2018, che evidenziava un eccesso di disponibilità non vincolate, rispetto ai fabbisogni finanziari stimati per la realizzazione degli investimenti. E' stata pertanto anticipata al 2018 l'esigibilità della entrata in argomento. La somma di euro 200 milioni è stata incassata il 4 febbraio 2019, con reversale n. 1352/2019, a valere sull'accertamento n. 940 del 22 gennaio 2018.*

*Con riferimento invece all'anticipazione concessa nei confronti di Aeroporti di Puglia S.p.A. (articolo 47 della legge regionale n. 37/2014), si osserva quanto segue.*

*Con deliberazione di Giunta regionale 1 dicembre 2014, n. 2351 avente ad oggetto "L.R. n. 37/2014, Capo III, art. 47 Approvazione piano di interventi e schema di convenzione inerente la Società Aeroporti di Puglia S.p.A.", è stato disposto, tra l'altro, di autorizzare la concessione e l'erogazione a titolo di anticipazione per un ammontare massimo di euro 50 milioni, approvando le suddette modalità di erogazione: una prima erogazione per un ammontare pari a euro 17.513.746,00 e il restante importo, da erogarsi a richiesta della Società, in ragione del fabbisogno di liquidità generato dall'avanzamento del piano interventi, previa rendicontazione di una percentuale non inferiore al 70% delle anticipazioni già concesse. In considerazione delle suddette modalità di erogazione, è stato altresì disposto di approvare le modalità di recupero dell'anticipazione "in un'unica soluzione, al 01/01/2019, fatta salva la facoltà della società di procedere al rimborso anticipato".*

*Sulla base di tale atto, si è proceduto, tra l'altro, ad accertare l'importo massimo previsto pari a euro di 50 milioni sul capitolo di entrata n. 3004045, denominato "Recupero da Aeroporti di Puglia S.p.A. per anticipazione temporanea del socio Regione Puglia per euro 50 milioni" (accertamento n. 9426/2014).*

*In occasione del già citato riaccertamento straordinario dei residui (deliberazione della Giunta regionale n. 1586/2015), l'esigibilità del predetto accertamento è stata differita al 2019 in considerazione delle modalità di recupero dell'anticipazione concessa.*

*Successivamente, come emerge dalla determinazione n. 37 del 21 maggio 2019 della sezione Raccordo al Sistema regionale è stata richiesta ad Aeroporti di Puglia S.p.A. la restituzione dell'anticipazione della liquidità erogata (pari ad euro 17.513.746,00), effettivamente erogata. La suddetta somma è stata incassata nel mese di maggio 2019, con reversali nn. 19598, 19599, 20246, 20250, 20467, 20473, 20762 e 21137. Con il medesimo atto dirigenziale si è proceduto pertanto alla riduzione dell'accertamento per l'importo di euro 32.486.254,00».*

La Sezione espone, nelle successive due tabelle, la ricostruzione di tutti i movimenti contabili effettuati dall'Ente per entrambi i prestiti e per Aqp rileva che, sebbene l'incasso sia avvenuto nell'esercizio 2019, l'accertamento sia stato effettuato nell'esercizio 2018, nonostante il rimborso anticipato sia stato effettuato «a seguito di valutazioni sull'andamento prospettico della Posizione Finanziaria Netta di AQP al 31 dicembre 2018» e, quindi, ad esercizio finanziario 2018 ormai concluso.

**Tabella 5.5 - Rappresentazione in bilancio delle anticipazioni temporanee concesse ad Acquedotto Pugliese S.p.A <sup>(1)</sup>**

ESERCIZI A CONSUNTIVO	ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A									
	ENTRATE					SPESE				
	Accertamenti competenza	Riscossioni		Residui attivi		Impegni competenza	Pagamenti		Residui passivi	
		c/competenza	c/residui	c/competenza	c/residui		c/competenza	c/residui	c/competenza	c/residui
2014	200.000.000,00	0,00		200.000.000,00		200.000.000,00	94.932.195,50		105.067.804,50	
2015	0,00	0,00	0,00	0,00	-200.000.000,00	0,00	0,00	105.067.804,50	0,00	0,00
2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2018	200.000.000,00	0,00	0,00	200.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dalla documentazione allegata ai disegni di legge degli ultimi cinque rendiconti di esercizio  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Anticipazioni previste dall'art. 46 della l.r. n. 34 del 1° agosto 2014

**Tabella 5.6 - Rappresentazione in bilancio delle anticipazioni temporanee concesse ad Aeroporti di Puglia S.p.A <sup>(1)</sup>**

ESERCIZI A CONSUNTIVO	ACQUEDOTTO PUGLIESE S.P.A									
	ENTRATE					SPESE				
	Accertamenti competenza	Riscossioni		Residui attivi		Impegni competenza	Pagamenti		Residui passivi	
		c/competenza	c/residui	c/competenza	c/residui		c/competenza	c/residui	c/competenza	c/residui
2014	50.000.000,00	0,00		50.000.000,00		50.000.000,00	17.513.746,00		32.486.254,00	
2015	0,00	0,00	0,00	0,00	-50.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	32.486.254,00
2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	32.486.254,00
2017	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	32.486.254,00
2018	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-32.486.254,00

Fonte: Rielaborazione della Sezione su dati provenienti dalla documentazione allegata ai disegni di legge degli ultimi cinque rendiconti di esercizio  
(Valori al centesimo di euro)

<sup>(1)</sup> Anticipazioni previste dall'art. 47 della l.r. n. 34 del 1° agosto 2014.

## **6 LA GESTIONE DELLA SPESA**

### **6.1 La disciplina della gestione della spesa**

In relazione alle spese, l'art. 45 del d.lgs. n. 118/2011 precisa che, nel bilancio delle Regioni, le spese sono suddivise in: a) missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle regioni, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate; b) programmi, che rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto.

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

La Giunta, contestualmente alla proposta di bilancio, trasmette, a fini conoscitivi, la proposta di articolazione dei programmi in macroaggregati.

### **6.2 Le spese impegnate e pagate nell'esercizio 2018**

L'ammontare complessivo delle spese impegnate dalla Regione Puglia nell'esercizio 2018, secondo le risultanze desumibili dal disegno di legge al rendiconto 2018, risulta di € 12.368.694.620,38 di cui € 9.660.299.281,07 pagati e € 2.708.395.339,31 ancora da pagare.

Nell'esercizio 2018 gli impegni di spesa si sono ridotti della somma pari a € 557.514.353,26 rispetto agli impegni di spesa 2017 registrati in € 12.926.208.973,64.

Si osserva, inoltre, che pur senza considerare i fondi pluriennali vincolati, non si registra alcuno squilibrio tra entrate e spese nell'esercizio 2018 per via di entrate accertate di competenza pari a € 12.688.168.676,27 di per sé maggiori delle uscite impegnate di competenza pari a € 12.368.694.620,38.

La suddivisione della spesa per titoli viene evidenziata dalla tabella n. 6.1.

**Tabella 6.1 - Impegni di spesa nell'esercizio 2018**

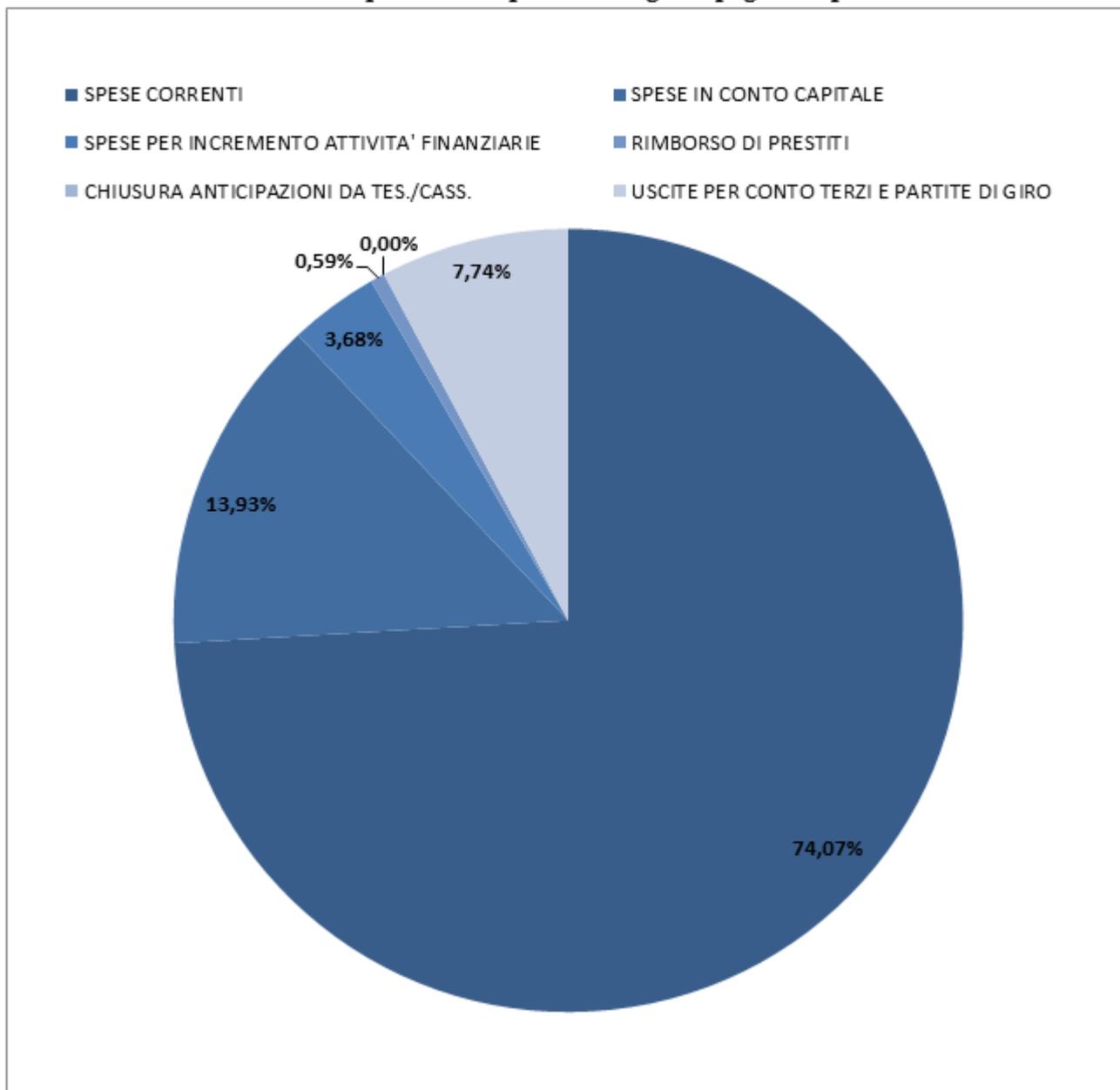
DESCRIZIONE VOCI	IMPORTI	VALORI IN %
TITOLO 1 (Spese correnti)	9.161.412.306,27	74,07%
TITOLO 2 (Spese in conto capitale)	1.722.843.454,05	13,93%
TITOLO 3 (Spese per incremento attività finanziarie)	454.619.866,14	3,68%
TITOLO 4 (Rimborso di prestiti)	72.946.879,41	0,59%
TITOLO 5 (Chiusura anticipazioni ricevute da tesoriere/cassiere)	0,00	0,00%
TITOLO 7 (Uscite per conto terzi e partite di giro)	956.872.114,51	7,74%
<b>TOTALE SPESE IMPEGNATE NELL'ESERCIZIO 2018</b>	<b>12.368.694.620,38</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

Il prospetto riporta la spesa regionale impegnata nell'esercizio 2018 secondo le risultanze dell'art. 4 del disegno di legge al rendiconto n. 62/2019, approvato dalla Giunta regionale in data 30 aprile 2019.

Il grafico successivo evidenzia visivamente l'incidenza percentuale di ciascuna componente di spesa mostrando, ad esempio, che la spesa corrente regionale, assorbe circa il 74% di tutta la spesa complessivamente impegnata in continuo e deciso aumento rispetto alle risultanze registrate negli esercizi precedenti (70% negli esercizi 2017 e 2016; 63% nel 2015 e 60% nel 2014). L'incidenza della spesa in conto capitale, pari a circa il 14%, si è invece ridotta rispetto al precedente esercizio (19%).

**Grafico 6.1 - Suddivisione percentuale per titoli degli impegni di spesa dell'esercizio 2018**



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

Anche la tabella seguente, come quella costruita per le entrate, effettua un confronto tra la spesa dell'annualità 2018 con quella dell'annualità precedente.

Il confronto evidenzia una riduzione della spesa complessiva impegnata dalla Regione Puglia, per una percentuale (4,31%) in linea con la riduzione delle entrate analizzate nel capitolo precedente (4,38%) che ha determinato, per l'esercizio 2018, un risultato di gestione di competenza puro, cioè considerando solo accertamenti ed impegni di competenza senza i

fondi pluriennali vincolati, comunque positivo (€ 319.474.055,89), se pur in riduzione rispetto a quello conseguito l'esercizio precedente (€ 343.101.382,68).

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

SPESE	2017	2018	VARIAZIONE %
<b>TITOLO 1</b>			
Stanziamenti finali	10.089.958.614,94	9.752.610.829,39	-3,34%
Impegni	9.014.753.451,99	9.161.412.306,27	1,63%
FPV	62.206.212,85	62.624.436,13	0,67%
Economie	1.012.998.950,10	528.574.086,99	-47,82%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	9.328.612.054,99	8.982.118.554,22	-3,71%
Residui di competenza	708.413.644,43	781.581.348,44	10,33%
<b>TITOLO 2</b>			
Stanziamenti finali	5.530.765.114,07	3.040.400.208,31	-45,03%
Impegni	2.476.782.595,04	1.722.843.454,05	-30,44%
FPV	484.415.855,03	412.825.399,79	-14,78%
Economie	2.569.566.664,00	904.731.354,47	-64,79%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	931.556.456,12	1.145.578.485,77	22,97%
Residui di competenza	1.915.571.053,91	1.108.976.116,86	-42,11%
<b>TITOLO 3</b>			
Stanziamenti finali	1.521.456.313,25	1.520.714.585,82	-0,05%
Impegni	135.508.188,68	454.619.866,14	235,49%
FPV	0,00	0,00	
Economie	1.385.948.124,57	1.066.094.719,68	-23,08%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	135.808.188,68	450.930.035,75	232,03%
Residui di competenza	500.000,00	3.689.830,39	637,97%
<b>TITOLO 4</b>			
Stanziamenti finali	553.876.979,56	534.660.986,10	-3,47%
Impegni	76.475.387,92	72.946.879,41	-4,61%
Economie	477.401.591,64	461.714.106,69	-3,29%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	76.475.387,92	72.946.879,41	-4,61%
Residui di competenza	0,00	0,00	
<b>TITOLO 5</b>			
Stanziamenti finali	0,00	0,00	
Impegni	0,00	0,00	
Economie	0,00	0,00	
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	0,00	0,00	
Residui di competenza	0,00	0,00	
<b>TITOLO 7</b>			

Stanziamanti finali	2.915.365.000,00	2.946.615.000,00	1,07%
Impegni	1.222.689.350,01	956.872.114,51	-21,74%
Economie	1.692.675.649,99	1.989.742.885,49	17,55%
Pagamenti complessivi (comp.+ res.)	816.298.452,72	867.893.711,24	6,32%
Residui di competenza	1.087.467.243,70	814.148.043,62	-25,13%
<b>TOTALE USCITE</b>			
<b>Stanziamanti finali</b>	<b>20.611.422.021,82</b>	<b>17.795.001.609,62</b>	<b>-13,66%</b>
<b>Impegni</b>	<b>12.926.208.973,64</b>	<b>12.368.694.620,38</b>	<b>-4,31%</b>
<b>Economie</b>	<b>7.138.590.980,30</b>	<b>4.950.857.153,32</b>	<b>-30,65%</b>
<b>Pagamenti complessivi (comp.+ res.)</b>	<b>11.288.750.540,43</b>	<b>11.519.467.666,39</b>	<b>2,04%</b>
<b>Residui di competenza</b>	<b>3.711.951.942,04</b>	<b>2.708.395.339,31</b>	<b>-27,04%</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2800/2019 e di quelli allegati ai Ddl n. 62/2019 (Valori al centesimo di euro)

Si conferma la crescita della spesa corrente (1,63%), come già avvenuto il precedente esercizio (2,58%) e a differenza di quanto, invece, registrato nel 2016 (meno 4% rispetto al 2015).

La spesa in conto capitale, purtroppo, mostra un deciso cambio di tendenza rispetto all'esercizio precedente riducendosi addirittura del 30,44%. Il 2017 aveva registrato un forte aumento, di circa il 65% rispetto alla spesa in conto capitale del 2016.

Tutti gli altri titoli di spesa sono in riduzione, tranne la spesa al titolo terzo che registra un anomalo incremento del 235,49% rispetto al 2017 dovuto ad impegni pari a € 450.885.555,75 registrati al capitolo di spesa n. 1200600 (collegato al capitolo di entrata n. 5040000 di cui già si sono chiesti chiarimenti nel precedente capitolo di questa relazione).

Infine, si espone l'ultima tabella che mostra, nel dettaglio, tutte le uscite realizzate nell'esercizio 2018 dalla Regione Puglia non solo suddivise per titoli ma anche per macroaggregati di spesa da cui poter evincere le voci che hanno comportato una maggiore spesa finanziaria.

Tra le voci più consistenti, ad esempio, ci sono i trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti; mentre è apprezzabile che le Uscite per conto terzi e partite di giro, sebbene ancora elevate (€ 956.872.114,51), si siano ridotte rispetto all'esercizio precedente (€ 1.222.689.350,01).

Appare necessario, comunque, evidenziare che tra le spese registrate nelle partite di giro, così come nelle entrate, incidono in maniera determinante le registrazioni contabili relative alle anticipazioni sanitarie della tesoreria statale.

Anche su questo punto si rinvia a quanto verrà detto nel capitolo n. 9 attinente a: «La gestione del patrimonio» nella parte riguardante i debiti di finanziamento.

È importante che l'Ente prosegua in maniera più decisa sul versante della riduzione di tali spese, in quanto, come ricordato anche dalla circolare MEF n. 2 del 20 febbraio 2018, l'allocazione tra le spese per partite di giro e servizi in conto di terzi di poste che avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti o in conto capitale, sulla base di quanto indicato nei principi contabili generali ed applicati allegati al d.lgs. n. 118/2011, ovvero alla non corretta formazione e utilizzo del fondo pluriennale vincolato, potrebbero costituire forme elusive delle regole di finanza pubblica qualora accertate.

Tabella 6.3 - Riepilogo spese dell'esercizio 2018 per titoli e macroaggregati

TITOLI E MACROAGGREGATI DI SPESA	TOTALE STANZIAMENTI DI COMPETENZA A BILANCIO DI PREVISIONE 2018	IMPEGNI DI COMPETENZA 2018		PAGAMENTI IN CONTO COMPETENZA 2018	PAGAMENTI IN CONTO RESIDUI 2018
		TOTALI	di cui non ricorrenti		
101 Redditi da lavoro dipendente	163.826.961,05	158.570.713,54	1.811.117,73	139.225.813,09	10.969.284,08
102 Imposte e tasse a carico dell'ente	14.811.502,71	13.216.266,31	2.497.976,25	11.330.549,83	273.213,24
103 Acquisto di beni e servizi	470.665.078,81	492.096.048,14	16.341.441,82	365.630.376,07	150.935.230,69
104 Trasferimenti correnti	8.265.653.252,53	8.418.565.301,42	47.013.524,61	7.806.445.274,07	435.495.552,70
105 Trasferimenti di tributi (solo per le regioni)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
106 Fondi perequativi (solo per le regioni)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
107 Interessi passivi	47.490.786,78	46.184.388,06	0,00	46.184.388,06	0,00
108 Altre spese per redditi da capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
109 Rimborsi e poste correttive delle entrate	14.843.968,53	21.229.323,74	95.388,06	423.085,28	1.524.596,01
110 Altre spese correnti	294.321.285,32	11.550.265,06	9.156.823,16	10.591.471,43	3.089.719,67
<b>100 TOTALE TITOLO 1 - Spese correnti</b>	<b>9.271.612.835,73</b>	<b>9.161.412.306,27</b>	<b>76.916.271,63</b>	<b>8.379.830.957,83</b>	<b>602.287.596,39</b>
201 Tributi in conto capitale a carico dell'ente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
202 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	45.203.214,51	49.319.910,25	22.643.025,89	30.697.970,26	33.657.453,60
203 Contributi agli investimenti	2.041.373.289,53	1.454.398.272,94	134.862.658,41	567.162.692,95	458.130.941,81
204 Altri trasferimenti in conto capitale	255.607.101,65	218.997.476,45	14.028.198,97	15.878.879,57	39.922.753,17
205 Altre spese in conto capitale	58.405.023,77	127.794,41	127.794,41	127.794,41	0,00
<b>200 TOTALE TITOLO 2 - Spese in conto capitale</b>	<b>2.400.588.629,46</b>	<b>1.722.843.454,05</b>	<b>171.661.677,68</b>	<b>613.867.337,19</b>	<b>531.711.148,58</b>
301 Acquisizioni di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
302 Concessione crediti di breve termine	0,00	3.734.310,39	0,00	44.480,00	0,00
303 Concessione crediti di medio-lungo termine	451.101,65	0,00	0,00	0,00	0,00
304 Altre spese per incremento di attività finanziarie	1.500.000.000,00	450.885.555,75	0,00	450.885.555,75	0,00
<b>300 TOTALE TITOLO 3 - Spese per incremento di attività finanziarie</b>	<b>1.500.451.101,65</b>	<b>454.619.866,14</b>	<b>0,00</b>	<b>450.930.035,75</b>	<b>0,00</b>
401 Rimborso di titoli obbligazionari	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia | Parificazione rendiconto regionale 2018

402	Rimborso prestiti a breve termine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
403	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio-lungo termine	75.524.301,82	72.946.879,41	0,00	72.946.879,41	0,00
404	Rimborso di altre forme di indebitamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
405	Fondi per rimborso prestiti	458.897.099,92	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>400</b>	<b>TOTALE TITOLO 4 - Rimborso di prestiti</b>	<b>534.421.401,74</b>	<b>72.946.879,41</b>	<b>0,00</b>	<b>72.946.879,41</b>	<b>0,00</b>
501	Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>500</b>	<b>TOTALE TITOLO 5 - Chiusura anticip. ricev. da istituto tesor./cass.</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
701	Uscite per partite di giro	<b>2.851.865.000,00</b>	948.818.545,74	20.723.364,86	138.701.667,73	724.196.612,41
702	Uscite per conto terzi	63.300.000,00	8.053.568,77	2.152.833,99	4.022.403,16	973.027,94
<b>700</b>	<b>TOTALE TITOLO 7 - Uscite per conto di terzi e partite di giro</b>	<b>2.915.165.000,00</b>	<b>956.872.114,51</b>	<b>22.876.198,85</b>	<b>142.724.070,89</b>	<b>725.169.640,35</b>
	<b>TOTALE</b>	<b>16.622.238.968,58</b>	<b>12.368.694.620,38</b>	<b>271.454.148,16</b>	<b>9.660.299.281,07</b>	<b>1.859.168.385,32</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione dei dati forniti con nota n. 2800/2019 e dei dati esposti nella l.r. n. 68/2017 e negli allegati al Ddl n. 62/2019  
(Valori al centesimo di euro)

## 7 LA SPESA SANITARIA

### 7.1 La gestione del Servizio sanitario regionale

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

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 di esame del bilancio di previsione regionale, era stato quindi chiesto di confermare se il comparto sanità incidesse 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 aveva specificato che, con riferimento al 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 fosse anche tenuto conto, nella gestione del bilancio, del calcolo complessivo globale dei residui passivi e dell'incidenza dei fondi europei, il dato sarebbe stato più elevato.

Come noto, secondo quanto previsto dall'art. 20 del d.lgs. 23/06/2011 n. 118, le Regioni devono garantire un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Servizio sanitario regionale e, anche al fine di garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, devono:

a) accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate, nell'esercizio di competenza, al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, come stimati dal competente Dipartimento delle finanze. Ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento

condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, ovvero un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale che finanzia l'esercizio, detti eventi sono registrati come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente;

b) accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso.

Nella Relazione assessorile di accompagnamento al disegno di legge di bilancio 2018-2020 si precisa che, in attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, al fine di consentire l'esatta perimetrazione dei capitoli del Fondo sanitario regionale, come richiesto dai Tavoli di verifica ministeriali, nonché la puntuale riconciliazione del bilancio regionale con i bilanci degli enti del Servizio sanitario regionale (compresa la gestione sanitaria accentrata ed il consolidato sanitario), è stato riportato nel bilancio regionale 2018 l'importo di 7.270,10 milioni di euro, quantificato sulla base delle comunicazioni del Ministero della Salute al lordo dei valori di mobilità. Inoltre, per consentire la riconciliazione con il bilancio di cassa, sono stati previsti i capitoli per l'iscrizione della mobilità sanitaria attiva interregionale ed internazionale, mentre tra le spese sono stati iscritti due nuovi capitoli per l'iscrizione della mobilità sanitaria passiva interregionale ed internazionale.

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

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

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

## **7.2 Il 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 DGR 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 conto 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 d.l. 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:

- la riorganizzazione della rete ospedaliera e della emergenza-urgenza;
- rivisitazione delle reti di specialità;
- percorso nascita;
- potenziamento dell'attività di prevenzione, con particolare riferimento agli *screening* oncologici e alle malattie rare;
- interventi sulla rete laboratoristica e sulla rete territoriale;
- protocolli di intesa con le università;
- equilibrio economico;
- 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 sullo stato di attuazione dello stesso programma operativo, verifica sui risultati raggiunti effettuata nel mese di novembre 2018, è emerso:

- il mancato raggiungimento di alcuni obiettivi previsti al 31/12/2017 in materia di *screening* oncologici, evidenziando in particolare il notevole ritardo nell'avvio delle attività riferite al programma di *screening* del colon retto;
- per quanto attiene al processo di riorganizzazione della rete ospedaliera ai sensi del DM n. 70/2015, la Regione era stata sollecitata a trasmettere il richiesto provvedimento unico di programmazione regionale, che ricomprenda la rete ospedaliera, la rete dell'emergenza urgenza e le reti tempo dipendenti (inclusa la rete per la neonatologia e punti nascita, le reti cliniche già definite o in corso di definizione), in coerenza con le valutazioni espresse dal Tavolo ex DM 70;
- per quanto concerne l'offerta territoriale, è stata sollecitata la Regione a completare le azioni previste e a trasmettere il già richiesto documento programmatico unico di riorganizzazione della rete territoriale, che superi la disciplina regionale frammentata per le diverse tipologie di pazienti e per le intensità di cura;

- in materia di accreditamento, è stata sollecitata la Regione a operare il completamento delle procedure per tutte le strutture che erogano prestazioni a carico del SSR, nonché il completo adeguamento ai requisiti di cui all'Intesa Stato-Regioni del 19/02/2015;
- riguardo alla spesa farmaceutica, è stata invitata la Regione a definire maggiori misure restrittive e azioni che attestino l'efficacia degli interventi previsti al fine di ridurre gli scostamenti nella spesa farmaceutica convenzionata e nella spesa per acquisti diretti;
- relativamente ai rapporti con gli erogatori privati, è stata ribadita la richiesta già avanzata alla Regione, di trasmettere un prospetto riepilogativo che evidenziasse la correlazione tra i tetti assegnati alle strutture private e i costi effettivamente sostenuti.

Peraltro, mentre a conto consuntivo 2017 la gestione sanitaria presentava un avanzo di gestione, nel Tavolo tecnico veniva rilevato che a partire dal modello CE relativo al II trimestre 2018, tenuto conto di alcune rettifiche, si stimava il profilarsi di un disavanzo di circa 124 mln di euro e che la Regione non avesse previsto coperture LEA.

I Tavoli invitavano, quindi, la Regione ad adottare le misure di contenimento della dinamica della spesa e a predisporre con urgenza le necessarie coperture per far fronte al disavanzo che si stava prospettando, richiamando la stessa all'obbligo di garantire l'equilibrio di gestione in corso d'anno e a valutare l'opportunità di richiedere la prosecuzione dei programmi operativi ai sensi dell'art. 15, comma 20, del D.L. n. 95/12, convertito con modificazioni dalla legge n.135/2012.

Su richiesta della Sezione, la Regione inviava la nota di riscontro del 4 luglio, prot. n. 3196, da cui è emerso che, diversamente da quanto stimato al Tavolo tecnico di fine anno, il IV trimestre 2018 presentava un disavanzo di 56,412 mln di euro.

Per come riferito, con il trasferimento delle risorse disposto nel bilancio 2019 della Regione per 50 milioni di euro e gli utili riportati a nuovo del bilancio consolidato per 8,55 mln di euro, il risultato della gestione sanitaria si sarebbe chiuso con un utile di 2,138 mln di euro.

La Regione ha, quindi, evidenziato che i contributi regionali alla gestione sanitaria sono un fenomeno diffuso sul territorio del centro sud, a causa del sottodimensionamento del FSN e dei criteri di riparto, oltre che della mobilità passiva.

La Regione ha osservato anche che, dopo la verifica degli accantonamenti e degli ammortamenti, il disavanzo si sarebbe peraltro ridotto a 45,8 mln di euro.

Ha, infine, evidenziato che nel 2018 sarebbe stato addebitato per la prima volta alle Regioni il rinnovo del contratto collettivo nazionale: per il personale dipendente convenzionato è stato iscritto nel conto economico un costo di 93 mln di euro.

Nei paragrafi che seguono verranno esaminate i singoli punti di approfondimento.

### **7.3 I livelli essenziali di assistenza**

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

Per come chiarito dalla suprema Corte, la prestazione dei LEA comporta una spesa costituzionalmente necessaria (Corte costituzionale, sentenze n. 169/2017 e n. 117/2018).

La griglia LEA è composta da un set di indicatori, ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza territoriale e l'assistenza ospedaliera, erogati dalle Regioni, e consente sia di individuare per le singole realtà regionali quelle aree di criticità in cui si ritiene compromessa un'adeguata erogazione dei livelli essenziali di assistenza, sia di evidenziare i punti di forza della stessa erogazione.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001 introduceva inizialmente le attività, i servizi e le prestazioni che il SSN era tenuto a fornire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di partecipazione (ticket).

Con il più recente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017, recante la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, si precisano ora i seguenti livelli essenziali di assistenza del Servizio sanitario nazionale: a) prevenzione collettiva e sanità pubblica; b) assistenza distrettuale; c) assistenza ospedaliera.

Il nuovo decreto interviene sui seguenti quattro ambiti:

- 1) definizione delle attività, servizi e prestazioni garantite ai cittadini dal SSN;
- 2) descrizione delle prestazioni ed attività già incluse nei LEA;
- 3) aggiornamento degli elenchi delle malattie rare e delle malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione;
- 4) introduzione di nomenclatori della specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica.

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

La Regione Puglia risultava 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, il 2015 (Ministero della salute, Documento di monitoraggio LEA 2016).

In particolare, tra gli indici oggetto di esame nel Tavolo di verifica, la Regione Puglia registrava 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 stabilita per l'anno e anche inferiore rispetto all'anno precedente, il 2016, in cui il valore raggiunto era stato pari a un tasso di 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 rimaneva inadempiente proprio 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, registrava uno scostamento non accettabile in ordine alla prevenzione oncologica, *screening* di primo livello in un programma organizzato per cervice uterina, mammella e colon retto.

Scostamento non accettabile si registrava nel 2016 anche sulla campagna vaccinale e sul punto la Regione riferiva che con DGR n.328 del 7/3/2017 la Regione Puglia avesse predisposto e adottato il Piano di Comunicazione Regionale a sostegno del Piano e Calendario Vaccinale Regionale; permaneva 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; risultava, infine, in miglioramento, ma ancora non raggiunto, il parametro relativo all'assistenza agli anziani oltre i 65 anni in strutture residenziali.

La Regione aveva comunque riferito di aver deciso di aderire al Sistema di Valutazione delle performance del SSR- Network delle Regioni e che, secondo quanto era stato riferito, il rapporto 2017 aveva certificato che la Puglia, per il secondo anno consecutivo, era 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).

Con riferimento a tale argomento dalla relazione assessorile al disegno di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, emerge che continui il percorso di miglioramento della qualità dell'assistenza sanitaria.

Per come indicato nella relazione, si registra un'ulteriore riduzione del tasso di ospedalizzazione, con un tasso totale standardizzato di dimissione nel 2017 pari a 123,99 per 1.000 residenti, ormai entro i limiti stabiliti dal Ministero della Salute, e in particolare una riduzione della quota di ricoveri potenzialmente inappropriati (dal 30% del 2013 al 18% del 2017: in particolare sembrerebbe migliorare l'indicatore relativo al tasso di ospedalizzazione in età adulta per alcune patologie croniche, diabete, scompenso cardiaco e broncopneumopatia cronica ostruttiva), che vengono gestite in maniera più appropriata dalle strutture territoriali. Per quanto riguarda la mobilità ospedaliera, l'8,9% dei ricoveri dei residenti (per acuti in regime ordinario) risulta avvenuto presso strutture collocate al di fuori del territorio regionale (quota lievemente in aumento rispetto agli anni precedenti), con una complessità media della casistica superiore al peso medio nazionale della casistica trattata fuori Regione. Per ciò che concerne l'offerta ospedaliera, la dotazione aggiornata complessiva di posti letto risulta pari a 3,14 per 1.000 residenti nell'anno 2017, come si evince dalla banca dati nazionale; in particolare i posti letto per acuti risultano pari a 2,80 mentre i posti letto per la riabilitazione e la lungodegenza risultano pari allo 0,34 per 1.000 residenti. Entrambi i valori risultano entro gli standard massimi di riferimento calcolati tenendo conto dei saldi di mobilità interregionale come da indicazioni del DM n. 70/2015. Si rileva inoltre che il tasso di occupazione della dotazione di posti letto risulta nel 2017 sotto lo standard di riferimento stabilito dal DM n. 70/2015 (76,1% vs 90%).

Nella Relazione, infine, si riferiscono i risultati emersi nell'ultimo Tavolo del 9 aprile 2019 in cui, per come riportato, si è dato atto del risultato positivo sulla base dei dati da preconsuntivo al IV trimestre 2018 e sulla verifica LEA, del rispetto degli obiettivi previsti nel Piano ed è stato certificato l'equilibrio economico per il 2018.

Per come emerge dall'ultimo monitoraggio dei LEA disponibile, eseguito il 15 novembre 2018 dal Ministero della Salute per l'anno 2017, tuttavia, non tutti gli indicatori di appropriatezza

risulterebbero in miglioramento rispetto alle annualità precedenti, ma due su quattro. Si registra infatti:

- un rapporto tra le dimissioni attribuite ai 108 DRG ad alto rischio di inappropriatazza e le dimissioni non attribuite ai suddetti DRG pari a 0,18 ricompreso nell'intervallo di adeguatezza individuato dal Comitato Lea (inferiore o pari a 0,21);
- la percentuale di dimissioni da reparti chirurgici con DRG medico sul totale delle dimissioni in Regime ordinario da reparti chirurgici risulta superiore al valore nazionale (33,91 vs 28,29), così come la percentuale di ricoveri diurni di tipo diagnostico sul totale dei ricoveri diurni con DRG medico (60,66 vs 36,64);
- un elevato ricorso all'ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne che tuttavia si riduce nel 2017, con un valore pari a circa 277,46 per 1.000 anziani (ancora di poco superiore all'intervallo di riferimento nazionale);
- il valore della degenza media pre-operatoria risulta ancora superiore al valore medio nazionale (1,99 vs 1,77).

Per quanto riguarda l'efficienza della rete dell'emergenza-urgenza territoriale, l'indicatore considerato, riferito al tempo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso, risulta nel 2017 sostanzialmente stabile e ancora superiore al limite individuato dal Comitato Lea come soglia (20 vs 18 minuti). Per ciò che concerne la situazione relativa all'erogazione dell'assistenza territoriale, gli indicatori evidenziano nel 2017:

- una quota di anziani assistiti a domicilio adeguata e pari a 1,88 %, (intervallo di riferimento  $\geq 1,88\%$ ), come da fonte NSIS-SIAD;
- pur se incrementato rispetto alle annualità precedenti, un insufficiente numero di posti equivalenti presso strutture residenziali per anziani non autosufficienti, espressione delle giornate di assistenza effettivamente erogate, pari a 5,43 per 1.000 anziani nel 2017 (intervallo adeguato  $\geq 9,8$  posti per 1.000 anziani);
- i posti equivalenti presso strutture residenziali e semiresidenziali preposte all'assistenza dei disabili risultano in linea con gli standard di riferimento (rispettivamente 0,62 vs  $\geq 50$  e 0,33 vs  $\geq 0,22$ );

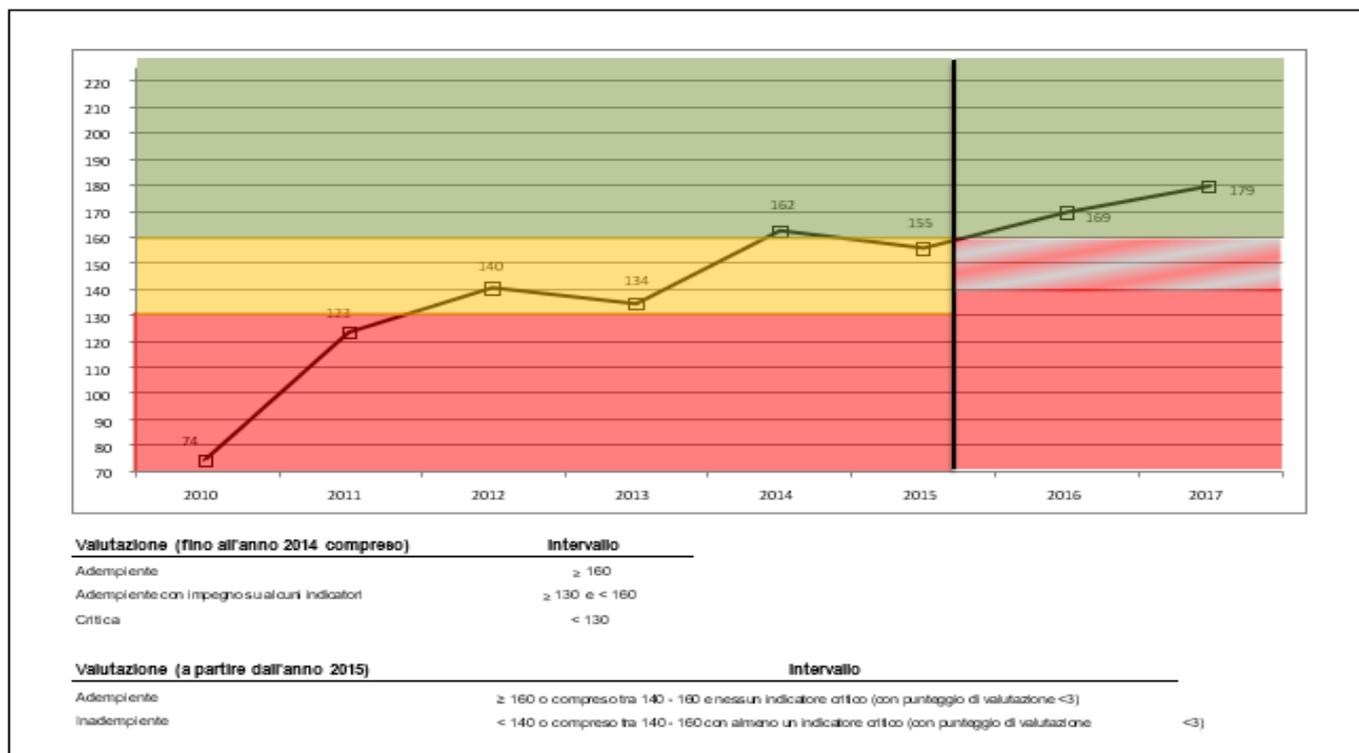
- così anche la dotazione di posti letto destinati alle strutture per pazienti terminali (1,73 vs >1) e l'indicatore di attività dei servizi preposti alla salute mentale, in quanto il numero di assistiti presso il DSM risulta pari a 23,01 (intervallo adeguato  $\geq 10,82$ ).

Un approfondimento su alcuni specifici indicatori di qualità assistenziale evidenzia:

- un costante decremento, rispetto alle precedenti annualità, del tasso di ricovero ordinario in età pediatrica per asma e gastroenterite, il cui valore nel 2017 risulta tuttavia ancora al di sopra dell'intervallo di riferimento (186,15 vs 141); l'ospedalizzazione in età adulta per specifiche patologie croniche, trattabili a livello territoriale, risulta invece adeguata (327,93 vs  $\leq 409$ );
- la quota di parti cesarei primari, in flessione dal 2013, si discosta ancora dai valori ritenuti accettabili facendo registrare un 31,9% per le strutture con meno di 1.000 parti/anno e un 29,5% per le strutture con più di 1.000 parti/anno;
- un costante e significativo incremento della quota di interventi a pazienti ultrasessantacinquenni con diagnosi principale di frattura del collo del femore, eseguiti entro 2 giorni, che nel 2017 risulta lievemente inferiore allo standard di riferimento stabilito dal DM n. 70/2015 (58,31% vs 60%).

Per quanto riguarda la prevenzione, sui programmi di *screening* permane invece critico il dato regionale sulla proporzione di persone che ha effettuato test di *screening* di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto, dove lo score, seppur in miglioramento rispetto al 2016, è al di sotto del valore di riferimento (parametro non accettabile, score 4 vs score 9 seppur in miglioramento rispetto allo score 2 del 2016).

In esito al processo di valutazione, il Sistema Sanitario della Regione Puglia nel 2017 ha comunque conseguito un punteggio sulla griglia LEA di 179, ovvero di piena adempienza agli standard ministeriali la cui soglia è fissata a 160, come si evince dal sottostante grafico:



Fonte: Ministero della Salute - Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA -Metodologia e risultati dell'anno 2017

Di seguito i punteggi delle regioni a statuto ordinario sottoposte alla verifica degli adempimenti Lea.

### Punteggi regionali Griglia LEA, Trend 2012-2017

REGIONI	ANNO DI RIFERIMENTO					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Piemonte	186	201	200	205	207	221
Veneto	193	190	189	202	209	218
Emilia-Romagna	210	204	204	205	205	218
Toscana	193	214	217	212	208	216
Lombardia	184	187	193	196	198	212
Umbria	171	179	190	189	199	208
Abruzzo	145	152	163	182	189	202
Marche	165	191	192	190	192	201
Liguria	176	187	194	194	196	195
Basilicata	169	146	177	170	173	189
Lazio	167	152	168	176	179	180
Puglia	140	134	162	155	169	179
Molise	146	140	159	156	164	167
Sicilia	157	165	170	153	163	160
Campania	117	136	139	106	124	153
Calabria	133	136	137	147	144	136

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati del documento di monitoraggio LEA 2016 del Ministero della Salute e per il 2017 Ministero della Salute, Direzione generale della programmazione sanitaria, ufficio 6

Infine, si segnala che recentemente la Regione, con la legge regionale n. 6/2019, ha ritenuto di recepire le previsioni del DPCM 12 gennaio 2017 recante l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, approvando un prospetto contenente il quadro dei trattamenti sanitari che costituiscono i livelli essenziali di assistenza (LEA) sociosanitari per la cura delle persone non autosufficienti, o con disabilità, o con disturbi mentali (art. 1, comma 1). Lo stesso prospetto indica anche le compartecipazioni della regione alle spese per tali trattamenti sanitari.

Con il comma 2 del medesimo art. 1 ha, quindi, disposto che le nuove quote di compartecipazione regionale ai menzionati trattamenti, stabilite dal precedente comma 1, laddove difformi da quelle attuali, si applichino a decorrere dalla data di sottoscrizione degli accordi contrattuali con le strutture accreditate.

A chiusura del sistema, il comma 3 stabilisce che a decorrere dalla data di entrata in vigore della stessa legge, la competenza nella determinazione delle quote di compartecipazione a carico del Fondo sanitario regionale sia della Giunta regionale, tenuto conto delle quote di compartecipazione in materia di LEA stabilite a livello statale.

Tale legge è stata impugnata con Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2019 per profili d'illegittimità costituzionale proprio con riferimento all'art. 1, commi 1 e 2, per invasione della competenza riservata allo Stato in materia della determinazione dei Livelli essenziali di assistenza, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione. Infatti, il comma 1, pur essendo coerente dal punto di vista dei trattamenti indicati con quelli previsti dal Capo IV del menzionato DPCM del 2017, limita i trattamenti residenziali e semiresidenziali alle sole persone non autosufficienti anziane e alle persone affette da demenza.

Secondo il Consiglio tale limitazione non trova riscontro nell'art. 30 del citato Decreto, riguardante in particolare l'Assistenza sociosanitaria, residenziale e semiresidenziale alle persone non autosufficienti, che non prevede alcun vincolo di età per l'erogazione dei menzionati trattamenti. Inoltre il comma 2, oltre ad apparire eccessivamente generico, in quanto non individua con precisione un termine certo a partire dal quale le quote di compartecipazione, stabilite a livello regionale, devono essere attuate, comporta, di fatto, sia la mancata applicazione dell'articolo 30 del DPCM 12 gennaio 2017, che, nello stabilire le quote di compartecipazione del servizio sanitario per i trattamenti in oggetto, ne prevede l'entrata in vigore dal giorno successivo alla data della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto

stesso, sia la disomogeneità applicativa sul territorio regionale delle quote di compartecipazione, atteso che, nella realtà, la decorrenza degli accordi contrattuali differisce da struttura a struttura, essendo condizionata dalla data della relativa stipula con la Regione.

## 7.4 Il governo delle liste di attesa

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nel recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, già citato, hanno esaminato su base nazionale anche i dati relativi alle liste di attesa. Per come riferito nello studio (cfr. Riquadro 9, pagg. 230-31), è proseguito anche nel 2018 il monitoraggio delle prestazioni ambulatoriali per valutare il tempo intercorso tra la data di effettiva erogazione della prestazione e quella di prenotazione e, quindi, saggiare l'impegno nel garantire l'erogazione di prestazioni entro i tempi appropriati alle condizioni cliniche dei pazienti. Esso ha riguardato n. 8 prestazioni: visita ortopedica; visita oculistica; visita cardiologica; mammografia; ecografia ostetrica-ginecologica; ecocolordoppler dei tronchi sovraortici; RMN della colonna vertebrale; TAC Torace senza e con contrasto.

*«Dall'analisi aggiornata al novembre 2018 sono derivate le percentuali di garanzia del rispetto dei tempi rilevate a livello nazionale riassunte nella tabella che segue. I risultati sono posti a raffronto con quelli emersi nella analisi svolta nel 2017. Ciò che emerge dal confronto è che pur confermandosi livelli di prestazioni garantite abbastanza elevati, in un solo anno si registra un diffuso peggioramento delle quote. Ciò è particolarmente netto per le prestazioni urgenti, quelle che dovrebbero essere garantite entro 10 giorni. Fatta eccezione per le ecografie ginecologiche, registrano un peggioramento tutte le altre prestazioni. Anche nel caso delle prestazioni differibili la quota peggiora in 3 delle otto specialità».*

La tabella elaborata dalle Sezioni riunite riporta le seguenti percentuali su base nazionale:

TAVOLA RQ9.1

PRESTAZIONE SANITARIA	Rapporto % tra prestazioni garantite e il totale delle prestazioni			
	Classe di priorità prestazione B (breve: entro 10 gg)		Classe di priorità prestazione D (differibile: entro 30 gg visite; entro 60 gg accertamenti diagnostici)	
	2018	2017	2018	2017
Visita ortopedica	80,57%	82,18%	91,62%	88,77%
Visita oculistica	85,83%	90,12%	68,42%	67,56%
Visita cardiologica	79,42%	81,20%	86,17%	85,54%
TAC Torace senza e con contrasto	78,14%	84,28%	85,84%	89,27%
Mammografia	87,14%	90,68%	80,28%	80,84%
RMN Colonna vertebrale	78,90%	86,20%	92,28%	98,42%
Ecografia Ostetrica - Ginecologica	85,31%	82,59%	93,29%	93,59%
Ecocolor Doppler dei tronchi sovraortici	84,08%	87,43%	84,94%	87,51%

Con nota istruttoria n. prot. 2890 del 10 luglio 2019 era stato, quindi, richiesto alla Regione Puglia di trasmettere le tabelle dei tempi di attesa ex post inerenti alle singole Asl, AOU e agli IRCCS pubblici, le provincie e la Regione, relative al secondo semestre 2017, già pubblicate sul sito Puglia Salute archivio storico, ma complete del numero dei giorni di attesa, come pubblicate per il secondo semestre 2018.

In risposta alla richiesta, la Regione trasmetteva 14 report, riferiti ai tempi di attesa ex post per il secondo semestre 2017, con lo stesso modello pubblicato su PugliaSalute per il secondo semestre 2018, precisando che le percentuali riferite a ciascuna classe di priorità non coincidevano con quelle pubblicate nello storico di Puglia Salute. La versione pubblicata considerava, infatti, la totalità delle prestazioni erogate, senza distinguere fra primi accessi e controlli, e senza tener conto del *flag* garanzia dei tempi massimi. Con le tabelle pubblicate, a partire dai dati del secondo semestre 2018, si è invece passati ad una rappresentazione che tiene conto sia della tipologia di accesso sia del *flag* garanzia.

Con riferimento alla richiesta di fornire i dati per singola struttura pubblica, precisava, inoltre, che a livello regionale, sia per le finalità di monitoraggio che di rispetto degli obblighi informativi ministeriali previsti dal Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa, i dati sono gestiti ed elaborati, allo stato attuale, esclusivamente in forma aggregata tra tutte le strutture (ambulatori, reparti, poliambulatori) della stessa Azienda al fine di verificare il rispetto dei tempi massimi all'interno degli ambiti di garanzia che, se non definiti, coincidono con l'intera Azienda (cfr. n. prot. 3374 del 19 luglio 2019).

La Sezione ha quindi provveduto a rielaborare, per la Regione Puglia, gli stessi indici utilizzati dalle Sezioni riunite nel rapporto, per metterli a confronto con i dati nazionali, così come riportati nella tabella seguente:

PRESTAZIONE SANITARIA	Rapporto % tra prestazioni garantite e il totale delle prestazioni			
	Classe di priorità prestazione B (breve: entro 10 gg.)		Classe di priorità prestazione D (differibile: entro 30 o 60 gg.)	
	2018	2017	2018	2017
<b>Visita ortopedica</b>	55%	57%	75%	77%
<b>Visita oculistica</b>	58%	66%	74%	85%
<b>Visita cardiologia</b>	51%	58%	60%	67%
<b>TC senza e con contrasto Torace</b>	58%	62%	87%	91%
<b>Mammografia</b>	77%	76%	69%	70%
<b>RMN Colonna vertebrale</b>	64%	71%	87%	88%
<b>Ecografia Ostetrica - Ginecologica</b>	68%	64%	95%	97%
<b>Ecocolordoppler dei tronchi sovra aortici</b>	47%	45%	72%	68%

Dalla lettura dei dati emerge con tutta evidenza un rilevante profilo problematico nel governo delle liste d'attesa regionali.

Infatti, la Regione Puglia, con riferimento ai tempi di attesa per le visite entro i 10 giorni, è molto al di sotto della media nazionale, sia nel 2017 che nel 2018, sul numero di prestazioni che si riescono a garantire nei termini richiesti, per tutti i tipi di prestazioni presi a campione. Per ciò che attiene alle prestazioni da effettuarsi nei 30/60 giorni, il valore della Regione è sempre sotto la media, ad eccezione delle seguenti prestazioni, in linea o di poco sopra la media:

- nel 2017 per la visita oculistica, la TAC torace e l'ecografia ostetrica;
- nel 2018 sempre per la visita oculistica, ma in netto peggioramento rispetto al precedente anno, per la TAC torace (in lieve peggioramento), e per la Ecografia ostetrica (anche questa in lieve peggioramento).

Occorre, peraltro, sottolineare che il sistema di rilevazione dei dati non tiene conto dei casi in cui gli utenti abbiano rinunciato alla prestazione offerta per problemi legati alla preferenza per la struttura.

Senza i dati relativi alle singole strutture all'interno della stessa Azienda, non è possibile analizzare efficacemente i livelli dell'offerta e della gestione delle liste d'attesa all'interno del territorio regionale.

Tale profilo sarà oggetto di apposito approfondimento nella sede del successivo specifico esame da parte della Sezione delle singole Aziende.

In questo contesto appare, quindi, di fondamentale importanza l'intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2005, n.266, siglata dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni nella seduta del 21 febbraio 2019, avente ad oggetto il nuovo Piano Nazionale di Governo delle Liste di Attesa per il Triennio 2019/2021.

Insieme al Piano sono state approvate le Linee Guida relative alle modalità di Trasmissione e rilevazione dei flussi informativi per il Monitoraggio dei tempi di attesa, il Manuale Procedura gestionale per l'applicazione dei RAO, ferma restando la possibilità da parte delle Regioni e Province autonome di adottare diversi modelli di governo clinico, e il Glossario in materia di Liste di Attesa.

Come evidenziato dalle Sezioni riunite, nel nuovo Piano si confermano i contenuti di quello 2010- 2012, ma se ne individuano altri innovativi. In particolare, si prevede:

- una netta definizione dei canali per le diverse tipologie di accesso garantendo sistemi di prenotazione basati su criteri di priorità per il primo accesso, mentre, nel caso dei controlli successivi, la presa in carico del paziente deve avvenire con la prenotazione da parte del medico specialista. A tal fine le Aziende devono prevedere idonee modalità per consentire la prenotazione da parte del medico specialista;
- è previsto l'uso obbligatorio delle classi di priorità previste dal Piano nazionale, definendo per la Classe P (prestazione programmabile) una tempistica di 120 gg a partire dal 1° gennaio 2020;
- la totale visibilità delle Agende di prenotazione delle strutture pubbliche e private accreditate, nonché quelle dell'attività istituzionale e della libera professione intramuraria, da parte dei sistemi informativi aziendali e regionali;
- tutte le Agende di prenotazione devono essere gestite dai sistemi CUP e devono essere suddivise per Classi di priorità. Attraverso il CUP on-line i pazienti dovrebbero poter consultare in tempo reale l'attesa relativa a visite ed esami erogati in regime istituzionale o in libera professione, nonché prenotare e modificare le loro prenotazioni;
- se per una prestazione specialistica (prime prestazioni in classe di priorità) verrà superato il tempo massimo di attesa previsto per legge, il paziente potrà recarsi,

secondo una specifica procedura, in una struttura privata convenzionata senza costi aggiuntivi.

Il rispetto degli impegni assunti dai Direttori Generali per il superamento delle criticità legate ai lunghi tempi di attesa costituisce elemento prioritario della loro valutazione, secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia e fermo restando quanto disposto dall'articolo 3 *bis*, comma 7 *bis*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.

Sono inoltre ampliate le prestazioni ambulatoriali e di ricovero oggetto di monitoraggio e sono estese a tutte le Regioni e Province autonome. Nelle strutture che non rispetteranno i tempi di attesa individuati dalla Regione si potrà attuare il blocco dell'attività libero professionale intramuraria. È istituito l'Osservatorio Nazionale sulle Liste di Attesa che, oltre a provvedere a monitorare l'andamento delle misure previste nel Piano, a rilevare le criticità e a fornire indicazioni per uniformare comportamenti, superare le disuguaglianze e rispondere in modo puntuale ai bisogni dei cittadini, fornirà periodicamente elementi informativi, dati e indicatori per il Nuovo Sistema di Garanzia dell'assistenza sanitaria.

La Regione dovrà vigilare sul rispetto del divieto di sospendere l'attività di prenotazione (liste bloccate, agende chiuse) e il paziente potrà richiedere alla Direzione sanitaria o alla Direzione medica ospedaliera di prendere visione della sua posizione nella Agenda dei ricoveri.

Nella legge di bilancio 2019 sono stati, infine, stanziati 350 milioni di euro in tre anni (2019-2021) per ridurre le liste di attesa e garantire più efficienza, responsabilità, trasparenza, facilità e semplicità nella gestione.

Nella stessa Intesa è, inoltre, previsto che le Regioni adottino il proprio Piano regionale entro sessanta giorni dalla stipula dell'Intesa.

La Regione Puglia, in effetti, con la legge regionale n. 13/2019 ha approvato le «Misure per la riduzione delle liste d'attesa in sanità – Primi provvedimenti».

Con l'art. 1 ha stabilito che la Regione recepisce l'Intesa Stato-Regioni sul PNGLA e, in conformità con le linee di intervento in esso definite, adotta il PRGLA entro i termini previsti. Prevede, inoltre, che «con scadenza bimestrale, e comunque non oltre il quinto giorno del bimestre successivo, i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliero-universitarie e degli IRCCS di diritto pubblico, provvedono a pubblicare sul relativo sito istituzionale i dati di monitoraggio distinti per classi di priorità sui tempi d'attesa nell'erogazione di tutte le prestazioni eseguite nell'ambito delle attività istituzionale e dell'attività libero professionale intramuraria (ALPI), e i risultati della contabilità analitica separata riferita al bimestre precedente, con indicazione dei costi diretti e indiretti,

*ai sensi dell'articolo 17 del regolamento regionale 11 febbraio 2016, n. 2 (Linee Guida sull'attività libero-professionale intramuraria del personale dipendente della Dirigenza Medica, Veterinaria e del Ruolo Sanitario delle Aziende del S.S.R.), e dei mancati introiti da compartecipazione alla spesa sanitaria».*

In data 18 aprile 2019, con delibera n. 735, in attuazione della legge nazionale e di quella regionale, la Giunta regionale pugliese ha quindi adottato il PRGLA, Piano Regionale di Governo delle Liste di Attesa per il triennio 2019/2021, allegato A.

Peraltro, come previsto dall'art. 5 della l.r. n. 13/2019 e ribadito dalla Giunta, entro sessanta giorni dall'adozione del PRGLA, le aziende sanitarie avrebbero dovuto adottare un nuovo Programma attuativo aziendale o aggiornare quello in uso, in coerenza con quanto definito in ambito regionale e provvedere all'invio dello stesso alla Regione, che provvederà al monitoraggio delle iniziative e degli interventi attuati.

Ciò posto, occorre rilevare che sebbene la Regione Puglia sia stata una delle prime ad approvare la legge regionale di recepimento del piano nazionale (e che al 31 luglio quattro regioni risultassero ancora inadempienti), sulla l.r. n. 13/2019 è attualmente pendente un ricorso per illegittimità costituzionale.

In particolare, con delibera del 20 maggio 2019, il Governo ha ritenuto che:

- 1) *«l'art. 5, comma 4, prevede che nel caso in cui il fondo previsto dall'articolo 2 della legge 8 novembre 2012, n. 189 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) non risulti sufficiente a garantire il rispetto dei tempi di attesa, il direttore generale attiva intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione. Tale norma regionale prevede che, qualora il fondo che l'art. 2 del d. l. n. 158 del 2012 destina alla riduzione dei tempi di attesa non risulti sufficiente a garantire tale finalità, il direttore generale possa attivare intese sindacali finalizzate a incrementare detto fondo, attingendo alle quote già accantonate per i fondi perequativi alimentati dalla libera professione.*

*Al riguardo si precisa che i fondi perequativi, menzionati dalla norma regionale in esame, sono previsti e regolamentati dalla vigente disciplina contrattuale, in base all'art. 5 del d.P.C.M. 27 marzo 2000 (Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività libero-professionale intramuraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale), che (in attuazione degli artt. 4, comma 11 e 15 - quinquies del d.lgs. 502/1992 e dell'art. 9 del D.lgs 502/92 "Riordino della disciplina in materia sanitaria") all'art. 5, comma 2, lett. e), indica "una percentuale pari al 5 per*

*cento della massa dei proventi dell'attività libero-professionale, al netto delle quote a favore dell'azienda, quale fondo aziendale da destinare alla perequazione per quelle discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria; analogo fondo è costituito per le restanti categorie".*

*Pertanto il menzionato art. 2 del d. l. n. 158 del 2012 (riguardante l'attività libero-professionale intramuraria) prevede che le Aziende sanitarie, nell'ambito della definizione degli importi da corrispondere a cura dell'assistito per le prestazioni sanitarie, d'intesa con i dirigenti interessati, e previo accordo in sede di contrattazione integrativa aziendale, debbano tener conto, oltre che della quota già prevista dalla vigente disciplina contrattuale (comunque, come sopra descritto, non inferiore al 5 per cento della massa di tutti i proventi dell'attività libero-professionale definita in sede di contrattazione collettiva integrativa aziendale), anche di un'ulteriore quota pari al 5 per cento del compenso del libero professionista destinata ad interventi volti alla riduzione delle liste di attesa.*

*Da ciò consegue che la vigente normativa statale (art. 2 del d. l. n. 158 del 2012) sopra descritta vincola al fondo destinato alla riduzione dei tempi di attesa una quota ben definita e non anche quella destinata dal contratto collettivo al fondo di perequazione, che, invece, come sopra detto, occorre per finanziare (con una quota della tariffa per la prestazione sanitaria non inferiore al 5 per cento della massa di tutti i proventi dell'attività libero-professionale), la perequazione per le discipline mediche e veterinarie che abbiano una limitata possibilità di esercizio della libera professione intramuraria.*

*La norma regionale in esame pertanto, disciplinando una materia riservata alla contrattazione collettiva, invade la materia dell'ordinamento civile, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.*

*La norma regionale è altresì censurabile, per il medesimo motivo, in quanto, prevedendo che per incrementare il fondo di cui all'art. 2 si proceda attraverso "intese", si pone anche sotto tale profilo in contrasto con il menzionato art. 2 del d. l. n. 158 del 2012 che richiede la previa contrattazione integrativa aziendale.*

- 2) *L'art. 9 dispone che i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere e degli IRCSS rideterminino le dotazioni organiche in funzione dell'accrescimento dell'efficienza e della realizzazione della migliore utilizzazione delle risorse umane, tenendo anche conto della necessità di procedere all'abbattimento delle liste d'attesa.*

*La disposizione regionale omette però di richiamare il rispetto dei limiti di spesa per il personale posti sia dall'art. 1, comma 584, della l. n. 190/2014, sia dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009*

*cui sono assoggettati gli enti del Servizio sanitario nazionale al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.*

*La norma regionale in esame, pertanto, non richiamando le disposizioni statali che vincolano le Regioni, in particolare quelle in piano di rientro, a rispettare il tetto di spesa per il personale, è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri ponendosi in contrasto con l'art. 81 della Costituzione».*

Nell'attesa del giudizio della Suprema Corte, si ricorda che tale legge regionale sarà oggetto di specifica analisi nella sede dell'esame delle leggi regionali dell'anno 2019.

Si riportano di seguito le tabelle delle prestazioni sanitarie erogate complete di tutti i tempi d'attesa elaborati e trasmessi in sede istruttoria dalla Regione Puglia, per il 2017 e per il 2018.

REGIONE PUGLIA - Monitoraggio dei Tempi di Attesa

Distribuzione delle erogazioni (di *Primo Accesso*, con *Garanzia dei tempi massimi*) per Classi di Priorità, con percentuale di rispetto dei tempi massimi e media dei giorni di attesa  
**2° SEMESTRE 2017 - RIEPILOGO REGIONALE - Attività Istituzionale**

TOTALE PRESTAZIONI EROGATE DI *PRIMO ACCESSO* CON *GARANZIA DEI TEMPI MASSIMI*: 202.650 (su un totale di 522.338 prestazioni erogate di *Primo Accesso*)

(sono comprese le prestazioni erogate presso le Aziende Sanitarie Locali, la Azienda Ospedaliero Universitario, gli IRCCS pubblici e privati, gli Enti Ecclesiastici e i privati accreditati)

Prestazione	Totale Prestazioni Erogate di 1° Accesso	Totale Prestazioni Erogate di 1° Accesso con Garanzia dei Tempi	U (Urgente)				B (Breve)				D (Differibile)				P (Programmata)							
			Max Giorni Attesa Per Priorità:				10				30				60				180			
			Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa
Visita cardiologia	30.103	9.789	198	181	91,4%	3	2.927	1.702	58,2%	24	3.516	2.348	66,8%	29				3.148	3.100	98,5%	34	
Visita chirurgia vascolare	4.043	1.120	33	23	69,7%	5	345	232	67,3%	23	399	300	75,2%	32				343	270	78,7%	80	
Visita endocrinologica	11.134	3.255	133	130	97,7%	3	1.162	794	68,3%	18	1.517	1.110	73,2%	32				443	439	99,1%	29	
Visita neurologica	17.014	5.801	95	74	77,9%	5	1.582	1.026	64,9%	16	2.349	2.075	88,3%	19				1.775	1.687	95,0%	33	
Visita oculistica	36.709	12.578	141	132	93,6%	2	1.701	1.122	66,0%	15	3.813	3.246	85,1%	20				6.923	6.774	97,9%	32	
Visita ortopedica	24.803	6.515	61	52	85,3%	3	2.120	1.210	57,1%	21	3.297	2.537	77,0%	22				1.037	1.022	98,6%	14	
Visita ginecologica	7.833	2.106	33	31	93,9%	3	578	441	76,3%	12	984	864	87,8%	16				511	492	96,3%	35	
Visita otorinolaringoiatrica	24.120	7.952	134	129	96,3%	1	2.592	1.443	55,7%	19	4.670	3.415	73,1%	24				556	545	98,0%	42	
Visita urologica	7.960	2.384	47	42	89,4%	4	804	438	54,5%	24	1.100	656	59,6%	35				433	406	93,8%	38	
Visita dermatologica	25.695	6.987	104	100	96,2%	1	1.925	1.302	67,6%	14	3.755	3.228	86,0%	19				1.203	1.180	98,1%	41	
Visita fisiatrica	26.462	16.129	59	57	96,6%	1	1.569	1.165	74,3%	12	2.413	2.048	84,9%	15				12.088	12.074	99,9%	5	
Visita gastroenterologica	3.991	1.239	12	8	66,7%	13	449	285	63,5%	16	681	580	85,2%	21				97	84	86,6%	56	
Visita oncologica	5.417	1.474	22	22	100,0%	2	872	676	77,5%	10	397	329	82,9%	23				183	180	98,4%	28	
Visita pneumologica	9.624	3.045	40	38	95,0%	2	870	609	70,0%	15	1.290	985	76,4%	25				845	827	97,9%	33	
Mammografia	13.800	5.525	41	18	43,9%	6	700	530	75,7%	28					802	560	69,8%	88	3.982	3.223	80,9%	88
TC senza e con contrasto Torace	11.763	5.944	83	37	44,6%	10	986	608	61,7%	15					939	856	91,2%	28	3.936	3.832	97,4%	33
TC senza e con contrasto Addome superiore	1.447	661	7	2	28,6%	8	181	90	49,7%	18					163	147	90,2%	32	310	309	99,7%	17
TC senza e con contrasto Addome inferiore	1.320	586	6	3	50,0%	3	178	85	47,8%	18					146	130	89,0%	33	256	256	100,0%	16
TC senza e con contrasto Addome completo	8.768	4.561	90	28	31,1%	11	846	507	59,9%	16					648	580	89,5%	29	2.977	2.890	97,1%	34
TC senza e con contrasto Capo	8.082	4.209	87	45	51,7%	8	705	468	66,4%	13					670	624	93,1%	23	2.747	2.693	98,0%	24
TC senza e con contrasto Rachide e spico vertebra	1.585	862	9	7	77,8%	4	138	87	63,0%	12					150	150	100,0%	14	565	565	100,0%	10
TC senza e con contrasto Bacino	206	123					25	13	52,0%	12					16	15	93,8%	13	82	82	100,0%	12
RMN Cervello e tronco encefalico	7.472	5.045	81	24	29,6%	19	578	330	57,3%	29					683	492	72,0%	44	3.703	3.551	95,9%	41
RMN Pelvi, prostata e vescica	1.664	849	13	5	38,5%	9	149	97	65,1%	21					132	103	78,0%	44	555	544	98,0%	45
RMN Muscoloscheletrica	8.484	3.667	43	24	55,8%	8	390	283	72,6%	15					721	662	91,8%	18	2.513	2.505	99,7%	18
RMN Colonna vertebrale	14.168	7.117	93	38	40,9%	10	794	567	71,4%	16					1.244	1.094	87,9%	23	4.986	4.914	98,6%	22
Ecografia Capo e collo	13.113	5.360	31	22	71,0%	14	743	394	53,0%	20					1.575	1.436	91,2%	30	3.011	2.884	95,8%	36
Ecocolor Doppler cardiaca	6.097	2.036	7	3	42,9%	9	338	133	39,4%	48					559	391	70,0%	53	1.132	1.094	96,6%	49
Ecocolor Doppler dei tronchi sovra aortici	12.320	5.043	31	22	71,0%	4	554	248	44,8%	36					1.327	902	68,0%	60	3.131	3.025	96,6%	37
Ecocolor Doppler dei vasi periferici	11.036	4.869	109	80	73,1%	9	746	317	42,5%	38					1.288	874	67,9%	60	2.726	2.648	97,1%	41
Ecografia Addome	38.759	17.074	175	145	82,9%	4	2.443	1.437	58,8%	18					4.756	4.427	93,1%	27	9.700	9.393	96,8%	29
Ecografia Mammella	13.880	5.903	60	29	48,3%	6	847	605	71,4%	28					927	634	68,4%	87	4.069	3.268	80,3%	90
Ecografia Ostetrica - Ginecologica	5.550	1.216	6	5	83,3%	2	294	187	63,6%	18					490	473	96,5%	21	426	422	99,1%	19
Colonscopia	6.322	2.644	28	4	14,3%	9	804	542	67,4%	31					755	510	67,6%	79	1.057	983	93,0%	50
Sigmoidoscopia con endoscopio flessibile	205	76					19	13	68,4%	15					16	14	87,5%	23	41	41	100,0%	41
Esofagogastroduodenoscopia	7.364	2.984	22	12	54,6%	12	908	485	53,4%	26					1.098	828	75,4%	55	956	946	99,0%	24
Elettrocardiogramma	45.340	16.336	255	234	91,8%	3	3.754	2.424	64,6%	21					4.559	4.361	95,7%	26	7.768	7.522	96,8%	28
Elettrocardiogramma dinamico (Holter)	7.849	2.543	22	13	59,1%	7	628	335	53,3%	35					834	695	83,3%	40	1.059	1.046	98,8%	27
Elettrocardiogramma da sforzo	3.366	1.155	4	2	50,0%	4	160	81	50,6%	58					281	186	66,2%	73	710	685	96,5%	28
Audiometria	9.465	2.857	5	0	0,0%	21	618	254	41,1%	22					1.462	1.406	96,2%	26	772	767	99,4%	21
Spirometria	14.971	6.099	10	9	90,0%	2	670	381	56,9%	20					1.184	1.098	92,7%	28	4.235	4.199	99,2%	11
Fondo Oculare	3.616	931	2	2	100,0%	0	147	75	51,0%	19					314	310	98,7%	24	468	460	98,3%	20
Elettromiografia	9.418	6.001	11	6	54,6%	12	469	302	64,4%	13					1.901	1.812	95,3%	14	3.620	3.614	99,8%	30

Note

Il numero massimo di giorni di attesa per classe di priorità è coerente con quanto riportato nel Piano Nazionale per il Governo delle Liste di Attesa (PNGLA).

Elaborazione a cura di ARoS Puglia ed InnovaPuglia per conto della Regione Puglia su dati estratti dal Sistema TS - 12/06/2019

Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Puglia | Parificazione rendiconto regionale 2018

REGIONE PUGLIA - Monitoraggio dei Tempi di Attesa

Distribuzione delle erogazioni (di Primo Accesso, con Garanzia dei tempi massimi) per Classi di Priorità, con percentuale di rispetto dei tempi massimi e media dei giorni di attesa  
2° SEMESTRE 2018 - Riepilogo Regionale - Attività Istituzionale

TOTALE PRESTAZIONI EROGATE DI PRIMO ACCESSO CON GARANZIA DEI TEMPI MASSIMI: 260.660 (su un totale di 641.710 prestazioni erogate di Primo Accesso)  
(sono comprese le prestazioni erogate presso le Aziende Sanitarie Locali, le Aziende Ospedaliere Universitarie, gli IRCCS pubblici e privati, gli Enti Ecclesiastici e i privati accreditati)

Prestazione	Totale Prestazioni Erogate di 1° Accesso	Totale Prestazioni Erogate di 1° Accesso con Garanzia dei Tempi Massimi	U (Urgente)				B (Breve)				D (Differibile)				P (Programmata)							
			3				10				30				60				180			
			Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa	Nr.	Nr. Entro Tempo Max	% Entro Tempo Max	Media Giorni Attesa
Visita cardiologia	35.524	13.882	195	172	88,21%	4	3.401	1.750	51,46%	27	3.983	2.371	59,53%	37				6.283	5.212	82,95%	86	
Visita chirurgia vascolare	4.289	1.399	30	20	66,67%	5	382	198	51,31%	29	435	260	59,77%	43				552	505	91,49%	67	
Visita endocrinologica	12.920	4.503	151	129	85,43%	3	1.412	946	67,00%	25	1.769	900	50,88%	54				1.171	1.015	86,68%	75	
Visita neurologica	20.107	7.785	108	87	80,56%	4	1.656	1.081	65,28%	18	2.511	2.038	81,08%	23				3.510	3.349	95,41%	45	
Visita oculistica	43.718	17.535	146	123	84,25%	4	1.641	955	58,20%	18	3.908	2.902	74,26%	28				11.840	10.908	92,11%	57	
Visita ortopedica	31.715	10.022	79	74	93,67%	2	2.178	1.198	55,00%	21	3.569	2.679	75,06%	28				4.196	4.175	99,50%	43	
Visita ginecologica	11.190	3.579	31	30	96,77%	2	676	548	81,07%	11	1.022	853	83,46%	19				1.850	1.805	97,57%	45	
Visita otorinolaringoiatrica	30.732	11.565	127	120	94,49%	2	2.681	1.495	56,18%	19	4.866	3.270	67,20%	27				3.911	3.753	95,96%	64	
Visita urologica	9.060	3.659	65	49	75,38%	4	921	524	56,89%	28	1.177	668	56,58%	46				1.498	1.282	85,70%	75	
Visita dermatologica	35.509	10.713	104	103	99,04%	2	2.067	1.383	66,91%	19	3.276	2.671	81,53%	20				5.266	5.171	98,20%	35	
Visita fisiatrica	29.944	17.589	73	69	94,52%	3	1.730	1.402	81,04%	9	2.998	2.728	90,99%	11				12.788	12.750	99,70%	13	
Visita gastroenterologica	5.126	1.585	11	11	100,00%	2	499	282	56,51%	18	601	501	83,36%	23				474	471	99,37%	40	
Visita oncologica	4.507	2.003	14	14	100,00%	1	1.127	878	77,91%	10	523	421	80,50%	22				339	337	99,41%	15	
Visita pneumologica	12.422	4.792	92	75	81,52%	5	990	583	58,87%	28	1.383	920	67,50%	36				2.347	2.255	96,08%	48	
Mammografia	17.454	7.533	36	16	44,44%	15	920	706	76,74%	29					1.113	768	69,00%	84	5.484	4.500	82,36%	84
TC senza e con contrasto Torace	13.812	6.442	103	52	50,49%	10	1.131	655	57,91%	18					1.057	916	86,66%	31	4.151	4.023	96,92%	39
TC senza e con contrasto Addome superiore	1.853	645	10	7	70,00%	3	179	81	45,25%	27					153	136	88,89%	30	303	298	98,35%	25
TC senza e con contrasto Addome inferiore	1.755	582	8	5	62,50%	7	166	76	45,78%	26					150	134	89,33%	31	258	253	98,06%	25
TC senza e con contrasto Addome completo	9.826	4.835	94	38	40,43%	10	982	586	57,64%	18					741	648	87,45%	31	3.018	2.896	95,96%	41
TC senza e con contrasto Capo	10.084	4.613	85	60	70,59%	7	717	466	64,99%	15					720	682	94,94%	24	3.091	3.018	97,64%	31
TC senza e con contrasto Rachide e speco vertebrale	1.794	966	9	5	55,56%	3	134	93	69,40%	11					198	185	93,46%	12	637	634	99,53%	17
TC senza e con contrasto Bacino	242	156	2	2	100,00%	1	33	25	75,76%	9					18	17	94,44%	13	103	103	100,00%	15
RMN Cervello e tronco encefalico	7.258	4.466	96	27	28,13%	23	650	349	53,69%	31					752	556	73,94%	49	2.988	2.772	92,77%	50
RMN Pelvi, prostata e vescica	2.191	900	18	8	44,44%	10	209	123	58,85%	27					186	136	73,12%	48	487	456	93,63%	66
RMN Muscoloscheletrica	10.453	4.323	42	25	59,52%	6	476	351	73,74%	14					818	758	92,67%	16	2.987	2.980	99,77%	14
RMN Colonna vertebrale	14.397	7.074	79	33	41,77%	15	969	623	64,29%	27					1.421	1.230	86,56%	28	4.605	4.528	98,33%	23
Ecografia Capo e collo	17.856	6.111	41	33	80,49%	4	788	400	50,76%	25					1.539	1.363	88,56%	36	3.743	3.255	86,96%	68
Ecocolor Doppler cardiaca	6.820	2.636	13	5	38,46%	31	535	208	38,88%	49					733	430	58,66%	74	1.355	1.284	94,76%	71
Ecocolor Doppler dei tronchi sovra aortici	19.865	8.291	70	64	91,43%	2	733	345	47,07%	35					1.680	1.198	72,17%	61	5.828	4.888	83,87%	84
Ecocolor Doppler dei vasi periferici	15.380	6.600	109	70	64,22%	7	1.082	421	38,91%	45					1.662	1.152	69,31%	62	3.747	3.352	89,46%	67
Ecografia Addome	43.855	17.852	180	159	88,33%	3	2.543	1.385	53,68%	20					4.573	4.040	88,34%	31	10.556	9.427	89,30%	55
Ecografia mammella	18.577	7.926	44	17	38,64%	14	1.189	903	75,95%	26					1.344	910	67,71%	83	5.349	4.322	80,80%	92
Ecografia Ostetrica - Ginecologica	7.475	1.666	6	6	100,00%	2	314	213	67,83%	17					504	478	94,84%	23	842	836	99,29%	31
Colonscopia	8.957	3.486	36	9	25,00%	14	960	611	63,65%	35					954	569	59,64%	95	1.536	1.308	85,03%	68
Sigmoidoscopia con endoscopia flessibile	164	74	1	0	0,00%	12	13	9	69,23%	11					13	13	100,00%	17	47	42	89,36%	57
Esofagogastroduodenoscopia	8.203	3.771	27	12	44,44%	21	968	540	55,79%	36					1.211	712	58,79%	71	1.565	1.331	85,05%	65
Elettrocardiogramma	56.689	23.115	266	243	91,35%	3	4.223	2.515	59,55%	22					5.191	4.729	91,10%	31	13.435	11.656	86,76%	69
Elettrocardiogramma dinamico (Holter)	10.585	3.538	25	18	72,00%	4	627	346	55,18%	32					851	696	81,79%	44	2.035	2.007	98,62%	49
Elettrocardiogramma da sforzo	3.963	1.639	9	3	33,33%	7	172	68	39,53%	56					325	195	60,00%	80	1.133	1.015	89,59%	56
Audiometria	13.931	4.826	8	3	37,50%	15	562	220	39,15%	25					1.682	1.598	95,01%	30	2.574	2.534	98,45%	49
Spirometria	15.423	7.031	24	16	66,67%	4	773	394	50,97%	30					1.298	1.035	79,74%	40	4.938	4.900	99,27%	27
Fondo Oculare	8.911	1.801	8	8	100,00%	1	132	66	50,00%	21					320	305	95,31%	28	1.341	1.095	81,66%	88
Elettromiografia	11.174	7.171	12	3	25,00%	19	676	321	47,49%	24					1.902	1.772	93,17%	18	4.581	4.548	99,28%	32

Nota  
Il numero massimo di giorni di attesa per classe di priorità è coerente con quanto riportato nel Piano Nazionale per il Governo della Lista di Attesa (PNGLA).

Elaborazione a cura di ArRe Puglia ed InnovaPuglia per conto della Regione Puglia su dati estratti dal Sistema TS - 03/06/2019

CORTE DEI CONTI

## 7.5 La perimetrazione 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, era stato quantificato in 7.270,10 milioni di euro, quantificazione operata 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 necessario stanziare 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 sul bilancio di previsione 2018, pervenuta alla Sezione in data 13 settembre 2018, prot. n. 3034, attestava 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 attestava 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 *payback*; 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 - 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 <i>pay back</i>	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
<b>TOTALE</b>	<b>7.701.370.535</b>	<b>TOTALE</b>	<b>7.701.370.535</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati forniti con nota n. 3034 del 13/09/2018

(Valori all'unità di euro)

Anche nel 2018, l'art. 5 della l.r. n. 67/2017, recante la legge di stabilità regionale 2018, prevedeva l'assegnazione di ulteriori 20 milioni di euro, 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.

Con riferimento all'incidenza della spesa sanitaria sul bilancio regionale, in sede di esame del bilancio di previsione, la Regione aveva trasmesso la tabella di cui sopra ed era stato specificato che le voci indicate sono ricomprese nella Missione 13 del bilancio regionale, ma che non tutte le voci iscritte nella Missione 13 rientravano nel perimetro di consolidamento sanitario.

La Sezione aveva quindi elaborato una seconda tabella che si riporta di seguito:

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

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

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati forniti con nota n. 4528 del 13/11/2018

(Valori all'unità di euro)

Con nota istruttoria prot. Cdc 3099 del 27/06/2019 è stato quindi richiesto alla Regione di indicare l'incidenza della spesa sanitaria sul rendiconto e compilare le stesse tabelle su riportate con i dati a consuntivo.

La Regione ha quindi specificato che l'incidenza della spesa sanitaria sul rendiconto risulta essere pari al 76% (nota prot. Cdc 3374 del 19/07/2019).

Ha inoltre chiarito, per come richiesto in istruttoria, che la spesa sanitaria non risultava tutta ricompresa nella missione 13, ma che vi sono importi minori compresi nella spesa sanitaria complessiva che risultano essere rappresentati da spese per sussidi infermi di mente (Missione 12) per una somma stanziata sul capitolo 783035 nel 2018 pari a € 1.460.000,00 e rimborsi per personale in comando effettuati nel 2018 verso aziende sanitarie sul capitolo 3300 pari a euro 142.886,00 (Impegni per aziende sanitarie).

Di seguito si riporta la tabella dimostrativa delle spese sanitarie a rendiconto fornita dall'Ente:

**Tabella - Entrate e spese sanitarie nel consuntivo 2018**

ENTRATE		SPESE	
Finanziamento sanitario ordinario corrente	7.675.065.896	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il <i>pay back</i>	7.727.920.124
Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	62.397.158	Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA	3.820.000
Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0,00	Spesa sanitaria per il finanziamento disavanzo sanitario pregresso	1.797.158
Finanziamento per investimenti in ambito sanitario <i>di cui investimenti per l'edilizia sanitaria</i>	51.501.000	Spesa per investimenti in ambito sanitario <i>di cui investimenti per l'edilizia sanitaria</i>	79.612.610
Economie vincolate anni precedenti reiscritte nel 2018	18.421.220	Economie vincolate anni precedenti reiscritte nel 2018	0,00
Perenti reiscritti nel 2018	9.995.273	Perenti reiscritti nel 2018	0,00
		Economie vincolate 2018 e rinc.	4.230.656
<b>TOTALE</b>	<b>7.817.380.547,91</b>	<b>TOTALE</b>	<b>7.817.380.547,91</b>

Fonte: Rielaborazione della Sezione sui dati forniti con nota n. 3196 del 04/07/2019

(Valori all'unità di euro)

Dalle due tabelle a confronto, a previsione e a rendiconto, emerge che le entrate e le spese sono aumentate di 116 mln. di euro circa e che nel corso del 2018 è stato necessario finanziare ulteriori spese, non previste, per LEA e per disavanzo sanitario pregresso.

E' stato quindi necessario accertare un finanziamento sanitario aggiuntivo per € 62.397.158,00.

Con riferimento a tale entrata, occorre evidenziare che, per come riferito dall'Ente, tale spesa risulta essere stata finanziata «da capitoli di entrata riferiti al bilancio autonomo indistinto» per coprire le spese dettagliate nella seguente tabella:

CAPITOLO	DESCRIZIONE	TOT IMPEGNATO
711039	ASSISTENZA SANITARIA INTEGRATIVA PER L'EROGAZIONE DEI PRODOTTI SENZA GLUTINE AI PAZIENTI AFFETTI DA MORBO CELIACO. D.M.S. 04/05/2006	1.000.000,00
711048	INDENNITA' DI RESIDENZA PER FARMACIE RURALI, AI SENSI DELLA L. 221/1968. (ART. 5 L.R. 22/2013)	250.000,00
712047	CONTRIBUTI AI CITTADINI PUGLIESI CHE SI AVVALGONO DEL METODO ABA. ART. 9 L.R. 45/2008	1.500.000,00
721022	SPESA PER INTERVENTI DI SISTEMAZIONE EDILIZIA E AMMODERNAMENTO TECNOLOGICO DEL PATRIMONIO SANITARIO PUBBLICO REGIONALE	500.000,00
721028	CONTRIBUTO AI CITTADINI PUGLIESI PORTATORI DI DISABILITA' PSICOFISICA CHE APPLICANO IL METODO DOMAN O VOJTA O FAY. ART. 40 L.R. 26/06.	150.000,00
721072	RISORSE AGGIUNTIVE DA BILANCIO AUTONOMO REGIONALE PER IL RIMBORSO DEI TRAPIANTATI. (ART. 17 L.R. 26/2013 ASSESTAMENTO 2013)	3.000.000,00
731030	ACCORDO INTEGRATIVO PER LA MEDICINA GENERALE E PLS, LA CONTINUITA' ASSISTENZIALE E L'EMERGENZA-URGENZA.	32.400.000,00
734030	INTERVENTI DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA E DI AMMODERNAMENTO TECNOLOGICO DEL PATRIMONIO SANITARIO. (ART. 20 L. 67/88) QUOTA 5% CARICO REGIONE.	1.000.000,00
711049	TRASFERIMENTI ALLE AA.SS.LL. PER INTERVENTI DI PREVENZIONE, TRATTAMENTO TERAPEUTICO E RECUPERO SOCIALE DEI SOGGETTI AFFETTI DA SINDROME DA GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO ART. 9 L.R. 43 DEL 13/12/2013.	100.000,00
711058	SPESE PER CAMPAGNE INFORMATIVE E DI SENSIBILIZZAZIONE IN MATERIA DI ENDOMETRIOSI. ART. 48 L.R. N. 40/2016 (BILANCIO DI PREVISIONE 2017-2019)	100.000,00
711105	GESTIONE LIQUIDATORIA	1.797.158,27
711016	RISORSE AGGIUNTIVE IN C/CAPITALE A FAVORE DEL SSR. ART. 5 L.R. N. 67/2017 (BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020)	20.000.000,00
1302001	PROGETTO "PRIMO SOCCORSO A SCUOLA" PROMOSSO DAL MIUR. CORSI DI FORMAZIONE PER IL CORRETTO UTILIZZO DI DEFIBRILLATORI E L'ACQUISIZIONE DELLE PRATICHE DI PRIMO SOCCORSO. CONTRIBUTO ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE PER L'ACQUISTO DI DEFIBRILLATORI SEMIAUTOMATICI E ALTRI MATERIALI. ART. 83 L.R. N. 67/2017 (BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020)	100.000,00
1302002	TRASFERIMENTO ALLE ASL DI RISORSE AGGIUNTIVE PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE. ART. 6 L.R. N. 67/2017 (BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020)	300.000,00
1302003	SPESE PER L'ISTITUZIONE DELL'UFFICIO SANITARIO DEL PORTO FRUIBILE ALLE AZIENDE ESPORTATRICI E PER LE ATTIVITA' AEREO PORTUALI. ART. 64 L.R. N. 67/2017 (BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020)	200.000,00
	<b>Totale</b>	<b>62.397.158,27</b>

Con riferimento quindi agli investimenti, si rinvia al successivo paragrafo (cfr. paragrafo 7.6). Peraltro, l'allegato n. 30 al disegno di legge al rendiconto 2018 trasmesso alla Sezione unitamente allo schema del disegno di legge, evidenzia che, secondo i dati Siope, l'importo degli incassi, nell'anno 2018, per la gestione sanitaria ammonta alla somma complessiva di € 8.547.152.942,55, mentre l'importo dei pagamenti, riportati nell'allegato 32 del medesimo disegno di legge, assomma a € 8.518.268.376,50.

L'allegato 2 al predetto disegno di legge, contenente il riepilogo generale delle spese per missioni del conto del bilancio, alla missione 13, Tutela della salute, riporta risorse impegnate

per l'importo di € 7.982.382.011,30 e pagamenti in conto competenza per € 7.369.995.672,99 ed in conto residui per € 481.367.764,28, per un totale di € 7.851.363.437,27.

Per come riferito in contraddittorio, la Regione Puglia avrebbe adempiuto, nell'anno 2018, all'obbligo di erogazione per cassa agli enti del Servizio sanitario regionale di almeno il 95% delle risorse incassate dallo Stato nel medesimo esercizio nel rispetto dell'art. 3, comma 7, del d.l. 8/04/2013 n. 35 convertito nella l. 6/06/2013 n. 64, come modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 1, comma 606, della l. 23/12/2014 n. 190.

Nell'ottica di valorizzazione della capacità programmatoria regionale, conformemente a quanto già rilevato dalla Sezione delle Autonomie, occorre sottolineare che i provvedimenti definitivi del CIPE, recanti la ripartizione tra le Regioni e le Province autonome della quota indistinta del Fondo sanitario nazionale (FSN), sono solitamente deliberati con notevole ritardo, mentre i finanziamenti dovrebbero essere individuati e trasferiti con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'esercizio, per consentire alle Regioni di effettuare un'adeguata programmazione delle risorse e delle attività dei propri Servizi sanitari regionali, cui conseguono i necessari adempimenti contabili di accertamento e di impegno; la mancata tempestività nella ripartizione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale comporta varie conseguenze negative tra le quali una gestione provvisoria tra le contabilità speciali delle anticipazioni ricevute, con regolazioni contabili che intervengono in esercizi successivi e che rende non semplice la ricostruzione della gestione effettiva (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2018/FRG).

## **7.6 Gli investimenti in sanità nell'esercizio 2018**

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2018/FRG, nella categoria «investimenti» di un ente sanitario si considerano gli impieghi in attività dirette alla realizzazione (o miglioria) di un presidio ospedaliero, all'acquisto (o potenziamento) di una strumentazione scientifica o impianto o macchinario; tali investimenti, infatti, rappresentano il cuore dell'attività istituzionale di un ente sanitario, in quanto costituiscono gli strumenti necessari per l'erogazione del servizio. Una parte residuale rivestono, invece, gli investimenti in attività finanziarie (acquisizione di azioni, obbligazioni, concessione di crediti finanziari).

Anche per l'anno 2018, dall'esame del Documento di economia e finanza (DEF) 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 reputasse 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 doveva essere ulteriormente rafforzata la centralizzazione della spesa sanitaria attraverso il Soggetto Aggregatore che si riteneva necessario per conseguire importanti risparmi di spesa negli acquisti e ottenere, così, ulteriori disponibilità finanziarie da reinvestire per il miglioramento delle prestazioni.

In particolare, si intendeva 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 dovevano essere 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. La Regione Puglia, in riscontro a specifica richiesta da parte di questa Sezione (prot.n. 3099 del 27/06/2019), ha relazionato in merito all'attività di investimento realizzata/proseguita nel 2018 in ambito sanitario (prot. n. 3196 del 4/7/2019 - Allegato n. 14), indicando in maniera dettagliata le direttrici secondo cui si è sviluppata negli ultimi anni tale attività.

In particolare, ha dichiarato che l'attività di investimento in ambito sanitario ha perseguito i seguenti obiettivi:

- il potenziamento e la riqualificazione della rete dei servizi territoriali utilizzando le risorse dell'azione 9.12 (FESR) del POR Puglia 2014/2020, per complessivi 404 milioni di euro (assistenza specialistica ambulatoriale, prevenzione, assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale per anziani e persone fragili, riconversione delle strutture ospedaliere dismesse in presidi territoriali di assistenza, potenziamento dei

servizi dipartimentali territoriali di riabilitazione, salute mentale, dipendenze patologiche);

- la costruzione dei due nuovi ospedali di Monopoli-Fasano e di Taranto (San Cataldo) con le risorse del FSC (Fondo Sviluppo e Coesione) 2007/2013 (Accordo di Programma Quadro Benessere e Salute);
- la riqualificazione della rete ospedaliera (in particolare per quanto concerne gli adeguamenti antincendio delle strutture) attraverso le risorse del Patto per la Puglia (FSC 2014/2020), per complessivi 83,5 milioni di euro, e le risorse della delibera CIPE n. 16/2013;
- il completamento dei principali interventi previsti dalle precedenti programmazioni, tra cui i nuovi plessi ospedalieri dell'Ospedale Vito Fazzi di Lecce (Nuovo DEU) e degli O.O. R.R. di Foggia (nuovo DEU);
- la programmazione di due nuovi ospedali di Andria e del Sud Salento, così come previsto dal Regolamento Regionale n. 7/2017, e di interventi di adeguamento alle norme sismiche degli Ospedali Riuniti di Foggia attraverso le risorse ex art. 20 della legge n. 67/1988 per complessivi 335,5 milioni di euro (in corso di definizione l'accordo di programmazione con il Ministero della Salute);
- il potenziamento della rete di radioterapia attraverso il programma di utilizzo delle risorse assegnate con la delibera CIPE n. 32/2018;
- le risorse straordinarie per l'ammodernamento tecnologico della ASL di Taranto;
- il programma di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG);
- il completamento delle infrastrutture materiali ed immateriali di sanità digitale.

In tale ambito, i principali atti di indirizzo e programmazione adottati nel 2018 sono stati i seguenti:

- la deliberazione della Giunta regionale n. 1908/2018 relativa alla programmazione delle risorse dell'azione 9.12 del POR Puglia 2014/2020;
- le deliberazioni della Giunta regionale n. 1389/2018 relativa al nuovo ospedale San Cataldo di Taranto e n. 1802/2018 relativa all'ospedale Monopoli-Fasano;
- la deliberazione della Giunta regionale n. 2412/2018 recante «Decreto del Ministero della Salute 6/12/2017 - Riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di

- radioterapia oncologica di ultima generazione nelle Regioni del Mezzogiorno. Delibera CIPE n. 32 del 21/3/2018. Approvazione piano regionale di radioterapia oncologica»;
- la deliberazione della Giunta regionale n. 656/2018 relativa alle risorse straordinarie per la ASL di Taranto (70 milioni di euro);
  - la deliberazione della Giunta regionale n. 1803/2018 di approvazione del Piano di Sanità Digitale della Regione Puglia per il triennio 2018/2020.

La Regione Puglia ha, inoltre, riportato i dettagli relativi alle suddette direttrici aggiornate al 2018, che di seguito si riassumono, per come indicati.

#### Investimenti di potenziamento della sanità territoriale

Con deliberazione n. 1908/2018, la Giunta regionale ha preso atto degli esiti della fase di valutazione della procedura negoziale, avviata con deliberazione di Giunta regionale n. 355/2017, per l'ammissione a finanziamento di una serie di interventi, relativi all'Azienda Ospedaliero Universitaria Policlinico di Bari, a valere sulle risorse dell'Azione 9.12, sub-azione 9.12c del POR Puglia 2014/2020.

A valle delle attività effettuate negli anni 2016, 2017 e 2018 e degli stati di avanzamento lavori, al 31/12/2018 sono state certificate spese a valere sull'azione 9.12 del FSER 2014/2020 per 87,5 milioni di euro, superiori all'obiettivo di 84 milioni di euro che era stato assegnato.

#### FSC 2007/2013. APQ Benessere e Salute

Ospedale San Cataldo di Taranto.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 1389 del 02/08/2018 si è preso atto della deliberazione del Commissario Straordinario della ASL di Taranto con cui si approvava il progetto esecutivo del nuovo Ospedale «San Cataldo» di Taranto e del quadro economico aggiornato per complessivi € 207.500.000,00, trasmesso dalla ASL di Taranto in data 21/06/2018.

La procedura di gara per l'affidamento dei lavori è stata svolta da Invitalia, in quanto il progetto è entrato a far parte degli interventi del cosiddetto CIS di Taranto (Contratto Interistituzionale di Sviluppo). Al 31/12/2018 era in corso la procedura di gara per l'affidamento dei lavori.

## Ospedale Monopoli-Fasano

Con deliberazione n. 1802/2018, la Giunta regionale ha preso atto del quadro economico dell'intervento di realizzazione del nuovo Ospedale Monopoli-Fasano, così come approvato con deliberazione del Direttore Generale della ASL di Bari n. 1505 del 20/09/2018, per un importo totale di € 114.300.000,00, da finanziarsi per € 80.000.000,00 con risorse del FSC 2007/2013, per € 16.000.000,00 con le risorse dell'azione 9.12 del POR Puglia 2014/2020 (finalizzate alla realizzazione della piastra ambulatoriale) e per i restanti € 18.300.000,00 a valere sulle quote annue del fondo sanitario regionale.

Il contratto per l'affidamento dei lavori è stato sottoscritto dalla ASL di Bari nel 2018.

## Investimenti di adeguamento delle strutture ospedaliere

Risorse ex delibera CIPE n. 16/2013.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 1903/2016, a seguito del parere favorevole del Ministero della Salute, si è provveduto ad approvare il piano regionale a valere sulle risorse della delibera CIPE n. 16/2013 ex art. 20 della l. n. 67/1988 per l'adeguamento antincendio delle strutture sanitarie.

A seguito di approvazione dei progetti da parte della Sezione Risorse Strumentali e Tecnologiche, al 31/12/2018 sono stati emessi dal Ministero della Salute i decreti di ammissione a finanziamento per l'ospedale Perrino di Brindisi e per l'A.O.U. Riuniti di Foggia.

## FSC 2014/2020 - Patto per la Puglia

Con deliberazione n. 933/2017 la Giunta regionale ha approvato il fabbisogno per l'adeguamento delle strutture sanitarie pubbliche del Servizio Sanitario Regionale alle nuove norme tecniche per la prevenzione degli incendi con le risorse del Patto per la Puglia. La ricognizione include anche ulteriori interventi «complementari» di potenziamento delle strutture sanitarie, che per ragioni di efficienza e di economicità, è opportuno realizzare contestualmente agli adeguamenti antincendio.

Le risorse a disposizione ammontano a complessivi euro 73,5 milioni, a seguito della rimodulazione disposta con la deliberazione di Giunta regionale n. 2462 del 21/12/2018.

Sono stati sottoscritti disciplinari attuativi con le Aziende pubbliche del Servizio Sanitario Regionale per complessivi euro 66.730.000,00 relativi a interventi in fase avanzata di progettazione esecutiva o realizzazione.

Lo stesso Patto per la Puglia prevede inoltre un finanziamento di 10 milioni di euro per l'ammodernamento e la riqualificazione degli Ospedali Riuniti di Foggia, il cui disciplinare attuativo è stato sottoscritto nel corso dell'anno 2018.

#### Completamento dei principali interventi previsti dalle precedenti programmazioni

Nel corso del 2018 si è registrato un ulteriore avanzamento degli interventi ancora in corso tra quelli previsti dagli Accordi di Programma precedenti (2004 e 2007) ex art. 20 della l. n. 67/1988, tra i quali i più rilevanti sono i nuovi plessi dell'ospedale Vito Fazzi di Lecce e dell'A.O.U. OO. RR. di Foggia, la cui attivazione è prevista nel corso del 2019.

#### Programmazione interventi con le risorse ex art. 20 della l. n. 67/1988

Nell'ambito del programma di investimenti in edilizia sanitaria e dotazioni tecnologiche ex art. 20 della l. n. 67/1988 è stato avviato nel 2016 l'iter per la sottoscrizione di un nuovo accordo di programma con il Ministero della Salute, a valere sulle risorse residue a disposizione della Regione Puglia, in considerazione delle risorse già assegnate nell'ambito dei precedenti accordi di programma del 27/5/2004 e del 27/07/2007.

Nel corso del 2018, a seguito di interlocuzioni con il Ministero della Salute, è stata redatta la versione definitiva della proposta di programma di investimenti, contenente il complesso degli interventi di edilizia sanitaria e riqualificazione del Servizio Sanitario Regionale pugliese che si intende finanziare con le risorse residue ex art. 20 della l. n. 67/1988, approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 89/2019, indicando gli interventi prioritari per i quali si propone la sottoscrizione di un primo accordo stralcio.

#### Potenziamento delle dotazioni tecnologiche (radioterapia oncologica)

Con Decreto del Ministero della Salute del 6/12/2017, in attuazione dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 243/2016, convertito, con modificazioni dalla legge n.18/2017, sono stati ripartiti i fondi finalizzati alla riqualificazione e ammodernamento tecnologico dei servizi di

radioterapia oncologica di ultima generazione. La quota del finanziamento per la Regione Puglia ammonta a € 19.310.000,00.

Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha deliberato, con atto n. 32 del 21/3/2018, l'attuazione del suddetto decreto di riparto del Ministro della Salute, assegnando definitivamente le suddette risorse alle Regioni del Mezzogiorno.

Risorse straordinarie destinate alla ASL di Taranto

L'articolo 1, comma 2, lettera b), del decreto-legge n. 243 del 2016, prevede che una quota pari a € 70 milioni sia destinata al progetto *«volto all'acquisizione dei beni e dei servizi necessari alla realizzazione di interventi di ammodernamento tecnologico delle apparecchiature e dei dispositivi medico-diagnostici delle strutture sanitarie pubbliche ubicate nei Comuni di Taranto, Statte, Crispiano, Massafra e Montemesola, avvalendosi, in via esclusiva, della CONSIP S.p.A., nonché alla conseguente e necessaria formazione e aggiornamento professionale del personale sanitario»*.

In data 27/2/2018 è stato sottoscritto il Protocollo di intesa tra Regione Puglia e Ministero della Salute per l'utilizzo delle risorse sulla base del progetto di massima predisposto dalla ASL di Taranto.

Con Deliberazione n. 656/2018 la Giunta Regionale, nel ratificare il Protocollo di Intesa, ha individuato nella ASL di Taranto il soggetto attuatore del progetto e ha approvato lo schema di disciplinare regolante i rapporti tra la Regione Puglia e la ASL di Taranto.

Quest'ultima, nel 2018 ha avviato le prime procedure di gara.

Gli interventi previsti riguardano principalmente lo stabilimento «Moscati» di Statte, quale centro di riferimento per le patologie oncologiche del tarantino.

Risorse destinate al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari

Nel 2018 sono state realizzate una serie di attività propedeutiche alla rimodulazione del piano di investimenti regionali a valere sulle risorse del decreto ministeriale del 28/12/2012, di riparto del finanziamento per gli interventi di carattere strutturale finalizzati al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), di cui all'art. 3-ter, comma 6, della l. n. 9/2012, considerata l'esigenza espressa dalle competenti strutture del Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per Tutti di realizzare tre REMS (residenza per

l'esecuzione delle misure di sicurezza), in luogo delle due previste dalla vigente programmazione regionale di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 350/2015.

Investimenti in materia di sanità digitale e sistemi di comunicazione

La Giunta Regionale, con deliberazione n. 868/2017, ha autorizzato il finanziamento dell'intervento «Sistema di Radio Comunicazione per il Servizio di Emergenza e Urgenza Sanitaria Territoriale (118) della Regione Puglia» per complessivi euro 18 milioni, di cui euro 15.140.000,00 a valere sulle risorse FSC 2014/2020 del Patto per la Puglia.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 2111/2017 si è proceduto a modificare la deliberazione della Giunta regionale n. 868/2017, unificando l'intervento al progetto di potenziamento della rete radio della protezione civile in un'ottica di ottimizzazione delle risorse, prevedendo quale soggetto attuatore la stessa Protezione Civile in stretto coordinamento con il Dipartimento Promozione della salute.

Con la deliberazione n. 237/2018, la Giunta Regionale ha stabilito che Innovapuglia S.p.A. proceda ad espletare nel corso del 2018 la procedura di gara, in qualità di centrale di committenza regionale, per l'ampliamento della rete radio della protezione civile e l'implementazione di quella del 118, da aggiudicarsi entro e non oltre il 30/06/2019 (a conferma di quanto già deliberato con deliberazioni della Giunta regionale n. 868/2017 e n. 2111/2017).

Il progetto di acquisto per l'avvio della gara da parte di InnoVaPuglia è stato approvato entro il 31/12/2018 e con deliberazione della Giunta regionale n. 1803/2018 è stato approvato il Piano Triennale di Sanità digitale della Regione Puglia per gli anni 2018/2020.

## **7.7 Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale**

Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale deve essere approvato, ai sensi dell'art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo.

La Regione, con Deliberazione di Giunta regionale n. 1438 del 30/07/2019, ha approvato il bilancio consolidato 2018 del SSR, in ritardo secondo quanto normativamente previsto.

L'area di consolidamento del bilancio comprende i seguenti enti: aziende sanitarie locali; aziende ospedaliere; istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se

trasformati in fondazioni; aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale e gestione sanitaria accentrata. 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, attraverso il Fondo Sanitario indistinto, iscritti tra i componenti negativi della GSA alla voce trasferimenti.

In sede di esame del bilancio di previsione della Regione è emerso che 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.

Nella stessa sede è stato accertato che il bilancio preventivo economico annuale consolidato del Servizio sanitario regionale era 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).

Per come riferito nelle conclusioni contenute nella Relazione al bilancio di previsione consolidato, anno 2018, si rilevava che il bilancio era 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.

Per come riportato nella relazione assessorile al disegno di legge di approvazione del rendiconto 2018, la Regione Puglia in sede di Bilancio Preconsuntivo Consolidato 2018 ha assicurato l'equilibrio economico per l'esercizio 2018 con il contributo in conto esercizio da parte della Regione (le risorse complessive a carico del bilancio autonomo per specifiche spese ammontano a 50 milioni di euro).

Per quanto rilevato dal DEFR 2018 nella predisposizione del nuovo Piano Operativo, approvato in linea generale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Salute, sarebbero stati previsti, tra gli altri, interventi mirati alla riallocazione delle risorse al fine di garantire l'equilibrio economico senza risorse aggiuntive a carico del bilancio autonomo.

Il prospetto che segue, tratto dalla relazione dell'Assessore al Bilancio al disegno di legge al rendiconto 2018, riporta l'andamento dei risultati di esercizio del Servizio sanitario regionale dall'esercizio 2013 all'esercizio 2018, arco temporale caratterizzato dalla sottoscrizione da parte della Regione del piano di rientro per effetto del mancato rispetto del patto di stabilità interno negli anni 2006 e 2008.

## RISULTATI 2013 - 2018

	2013	2014	2015 (a)	2016 (b)	2017	PreCons. 2018 (c)
	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000	Euro/000
Valore della produzione + Contributo Reg	7.412.955	7.590.247	7.724.921	7.719.661	7.819.748	7.944.515
Costi della produzione	-7.251.000	-7.411.560	-7.577.191	-7.564.573	-7.687.534	-7.807.409
<b>Risultato gestione caratteristica</b>	<b>161.955</b>	<b>178.687</b>	<b>147.730</b>	<b>155.088</b>	<b>132.214</b>	<b>137.106</b>
Totale proventi ed oneri finanziari	-11.774	-7.374	-4.111	-3.855	-1.260	-1.254
Totale imposte e tasse	-145.477	-144.544	-143.850	-142.532	-143.849	-146.387
Totale proventi ed oneri straordinari	600	-12.092	7.509	-3.886	17.060	12.673
<b>Risultato</b>	<b>5.304</b>	<b>14.677</b>	<b>7.278</b>	<b>4.815</b>	<b>4.165</b>	<b>2.138</b>

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

(b) = per il 2016 inclusi contributi in c/esercizio da Bilancio Autonomo e riserve GSA per complessivi 32 mln

(c) = per il 2018 inclusi contributi in c/esercizio da Bilancio Autonomo e riserve GSA per complessivi 58 mln

La predetta relazione evidenzia come i risultati degli ultimi quattro anni, intesi sia in termini economici che in termini di qualità dell'assistenza, hanno permesso una significativa riduzione dei crediti verso lo Stato e, conseguentemente, una sensibile riduzione dei debiti verso fornitori.

I dati del 2018 riportati nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica evidenziavano che la Puglia, nel 2018, avrebbe coperto la perdita di € 56,4 milioni con risorse aggiuntive, conseguendo un avanzo di € 2,1 milioni.

Per come è emerso dal riscontro della Regione Puglia alla nota istruttoria di questa Sezione (prot. Cdc n. 3196 del 04/07/2019), il risultato di esercizio consolidato da consuntivo 2018 mostra una perdita di € 45,8 milioni, migliorativa di circa 11 milioni di euro rispetto alle prime stime ministeriali che prevedevano un disavanzo relativo al IV trimestre 2018 pari a € 56,4 milioni, nonostante, così come precisato dall'Ente, il costo iscritto nel conto economico 2018 per il personale dipendente convenzionato sia stato pari a euro + 93 milioni.

Nelle note del 24/09/2019 (prot. n. 4321) e del 25/09/2019 (prot. n. 4338) e in contraddittorio nell'adunanza del 25/09/2019, la Regione ha comunicato i dati definitivi del risultato di esercizio 2018 del Servizio sanitario regionale, riepilogati nella successiva tabella:

<b>RISULTATO 2018</b>	
	<b>Cons. 2018</b>
	<b>Euro/000</b>
Valore della produzione + Contributo Reg	7.966.129
Costi della produzione	-7.842.731
<b><i>Risultato gestione caratteristica</i></b>	<b>123.398</b>
Totale proventi ed oneri finanziari	-2.904
Totale imposte e tasse	-146.169
Totale proventi ed oneri straordinari	29.859
<b>Risultato</b>	<b>4.184</b>

Per come emerge dal confronto dei dati delle due su esposte tabelle, per l'esercizio 2018, il risultato di esercizio a consuntivo risulta superiore di circa 2 milioni di euro rispetto al corrispondente dato da preconsuntivo, e quasi pari a quello dell'esercizio 2017.

È evidente l'influenza che su tale risultato ha avuto la voce dei proventi e oneri straordinari, che risulterebbe variata per i seguenti motivi indicati dalla Regione:

- la riclassificazione dei conguagli della mobilità interregionale riferiti agli esercizi precedenti tra le operazioni della gestione caratteristica, piuttosto che tra le componenti straordinarie, come fatto in sede di preconsuntivo;

- le rettifiche dei fondi e la verifica dei contenziosi da parte di tutte le aziende, in particolare la chiusura del contenzioso della ASL BT con la Casa di cura Ancelle della Divina Provvidenza;
- l'erogazione degli ulteriori *payback*, anche riferiti ad anni precedenti, dalle case farmaceutiche sulla base della rendicontazione Aifa.

La Regione ha, inoltre, specificato che le risorse aggiuntive utilizzate per la copertura della perdita di esercizio, non comprendono gli utili della GSA, diversamente da quanto previsto in sede di preconsuntivo.

La Sezione rammenta, infine, che il controllo su ciascuna azienda sanitaria è annualmente effettuato, con apposite e specifiche pronunce, emesse ai sensi dell'art. 1, comma 170, della l. n. 266/2005.

## **7.8 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 era 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 ad 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, veniva ribadito che la Regione Puglia era 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 aveva 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 era 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, a quella data non avrebbero avuto più gli indici di criticità normativamente previsti.

A chiusura 2017, comunque già tre strutture sanitarie chiudevano in perdita il bilancio d'esercizio (AUOC Policlinico di Bari, IRCCS Ospedale oncologico Giovanni Paolo II di Bari e IRCCS Saverio de Bellis di Castellana).

Allo stato attuale, per come riportato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica già citato, non risulta essere stata ancora calendarizzata la discussione in sede tecnica a seguito della sentenza della Consulta n. 192/2017.

La sospensione dei lavori istruttori in Conferenza Stato-Regioni sul decreto ministeriale ha comportato di fatto un avvio parziale dei piani di rientro aziendali da parte delle Regioni.

È in corso di valutazione da parte del Ministero della salute la metodologia per la sottoposizione ai piani di rientro dei presidi ospedalieri e delle aziende sanitarie, anche alla luce del decreto interministeriale di adozione dei nuovi modelli economici (CE, SP, LA e CP)

in corso di emanazione. Il nuovo modello potrà fornire le informazioni per dare attuazione a quanto previsto in materia di valutazione dell'equilibrio della gestione dei singoli presidi ospedalieri e delle aziende sanitarie.

Si deve in questa sede comunque evidenziare che nella Regione, in base ai dati attualmente disponibili relativi al 2018, le stesse tre strutture sanitarie chiudono in perdita il bilancio d'esercizio.

In particolare, occorre evidenziare che, dei tre enti in perdita, l'AUOC Policlinico di Bari ha visto aumentare in maniera esponenziale la perdita di esercizio, passata da € 9.741.000,00 del 2017 a € 41.114.000,00 nel 2018 (cui corrisponde, peraltro, un considerevole aumento di alcune di voci del CE relative all'acquisto di beni e servizi).

## **7.9 La spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti**

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». Si rammenta che concorre a questa tipologia di spesa il ticket versato dai cittadini.

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 *payback* 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. n. 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%.

Dall'esame della documentazione AIFA afferente all'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.

Per come riferito nella nota di riscontro all'istruttoria inoltrata dalla Sezione, con tale accordo la Regione, nel 2018, avrebbe conseguito un risparmio netto di 6,65 mln di euro.

N. di Pezzi di farmaci PHT erogati in DPC nel 2018 (fonte WEB DPC)	Costo (iva inc) servizio DPC per singolo pezzo erogato previsto dal vigente Accordo DPC di cui alla D.G.R. 978/2017	Costo (iva inc) servizio DPC per singolo pezzo erogato previsto dal vigente Accordo DPC di cui alla D.G.R. 1529/2014	Spesa (iva inc) per servizio DPC (Depositi + Farmacie) 2018 con attuale quota di remunerazione di cui alla D.G.R. 978/2017	Spesa (iva inc) per servizio DPC (Depositi + Farmacie) 2018 con applicazione precedente quota di remunerazione di cui alla D.G.R. 1529/2014	Risparmio 2018 ottenuto su Servizio DPC (Depositi + Farmacie) prestato in base alla nuova remunerazione di cui alla D.G.R. 978/2017
2.727.817	7.747,00 €	10.187,00 €	21.132.398,30 €	27.788.271,78 €	-6.655.873,48 €

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, strumento dinamico di governo clinico per le prescrizioni, somministrazioni ed erogazioni di farmaci nelle strutture delle Aziende sanitarie, incluse le strutture private convenzionate. Esso è sottoposto a periodico aggiornamento da parte della commissione tecnica regionale farmaci. Il prontuario terapeutico contiene, per ogni principio attivo, le seguenti indicazioni: via di somministrazione, classe di rimborsabilità, piano terapeutico AIFA, eventuali limiti di utilizzo in ambito ospedaliero o prescrittivo, documenti di indirizzo e raccomandazioni d'uso.

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.

Era stato, quindi, evidenziato *«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)»*.

Inoltre, al fine di continuare anche per il 2018 l'azione già avviata nel corso del 2017, finalizzata alla razionalizzazione della spesa farmaceutica convenzionata, erano state emanate 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. n. 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.

Ciò posto, per come evidenziato nella relazione assessorile al Rendiconto 2018, nel corso del 2018, il Dipartimento per la Promozione della Salute, del benessere sociale e dello Sport per tutti, ha monitorato il corretto andamento delle diverse disposizioni emanate dalla Giunta regionale nel corso del 2017 finalizzate al miglioramento dell'appropriatezza prescrittiva dei farmaci e al contenimento della spesa farmaceutica convenzionata. Viene, quindi, specificato

che tali disposizioni risultano essere andate a pieno regime nel corso del 2018 consentendo un miglioramento in termini di riduzione della spesa farmaceutica convenzionata nell'ordine di 46 milioni di euro circa. Questo risultato è stato rilevato dall'AIFA nel report di monitoraggio sulla spesa farmaceutica consolidata relativa al periodo gennaio - dicembre 2018.

Inoltre, il monitoraggio AIFA riguardante la spesa farmaceutica convenzionata nel periodo gennaio-dicembre 2018, aggiornato al 18/04/2019, in relazione alla verifica del rispetto del tetto di spesa del 7,96%, per singola regione in ordine decrescente di incidenza sul FSR, rileva per la Regione Puglia il conseguimento della percentuale del 8,09% e il secondo posto per mancato rispetto del tetto di spesa (Monitoraggio della Spesa Farmaceutica Nazionale e Regionale - Gennaio-Dicembre 2018 - Primo rilascio).

Dall'esame dei dati AIFA emerge, comunque, una contrazione, rispetto al precedente esercizio, per la Regione Puglia del 7,7% della spesa farmaceutica convenzionata, superiore a tutte le altre Regioni fatta eccezione per le Marche (-9,4%).

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. Questa Sezione, con deliberazione n. 165/PRSP/2018 inerente al bilancio di previsione 2018-2020, rilevava, che secondo il monitoraggio dei dati AIFA, nel periodo gennaio-aprile 2018, tale indice sembrava essere particolarmente aumentato con una percentuale dell'11,25, in aumento rispetto al 10,33% dello stesso periodo nel 2017.

L'andamento crescente è stato confermato anche al termine del 2018 attestandosi al 10,70% rispetto al 9,79% del 2017.

Pur dovendosi prendere atto che anche nel 2018 il tetto di spesa è stato oltrepassato da tutte le Regioni e dalle Province autonome, la Regione Puglia si colloca al secondo posto per l'elevata percentuale di sfioramento del tetto di spesa.

Risulta, inoltre, conseguentemente oltrepassato anche il limite di **spesa complessivo** del 14,85% per aver la Regione raggiunto la percentuale del 18,79% collocandosi al primo posto tra le Regioni che oltrepassano la percentuale del tetto di spesa.

Ferma restando la modifica intervenuta nel 2017 in ordine alla spesa farmaceutica per acquisti diretti, la percentuale relativa alla spesa farmaceutica complessiva è rimasta pressoché costante negli anni di riferimento (2015-2018), in leggero aumento il primo e l'ultimo anno.

**Tabella - 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%
Anno 2018	18,79%

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

Nella relazione assessorile al rendiconto 2018 è stato evidenziato che sul fronte della spesa per acquisto diretto di farmaci nel corso del 2018 è stato portato a regime il processo, avviato nel 2017, di informatizzazione di tutti i piani terapeutici nel sistema informativo regionale Edotto, finalizzato ad un maggiore controllo delle prescrizioni, e sono stati intensificati i controlli

rispetto alla corretta compilazione dei registri di monitoraggio AIFA per l'accesso ai rimborsi da parte delle aziende farmaceutiche.

Inoltre, nella predetta relazione è stato precisato che nel corso del 2018, la Giunta regionale, con deliberazione n. 983/2018 ha avviato l'individuazione delle categorie di farmaci a maggiore impatto sulla spesa farmaceutica per acquisto diretto di medicinali, rispetto alle quali è stato dato mandato ai Direttori Generali delle Aziende del SSR di incrementare le azioni di verifica e di monitoraggio sull'appropriatezza prescrittiva con l'individuazione di obiettivi strategici da definirsi nell'ambito di piani aziendali finalizzati al contenimento della spesa farmaceutica. Ulteriori misure adottate dalla Giunta regionale nel corso del 2018 e volte al contenimento della spesa farmaceutica per acquisto diretto di medicinali hanno riguardato:

- i farmaci utilizzati nel trattamento dell'Ipertensione arteriosa polmonare, rispetto ai quali è stata adottata dalla Giunta regionale la deliberazione n. 1162/2018;
- i medicinali biotecnologici utilizzati nel trattamento delle patologie Psoristiche, rispetto ai quali è stata adottata dalla Giunta regionale la deliberazione n. 1888/2018;
- i farmaci immunosoppressori a base del principio attivo ad alto costo Imatinib, rispetto ai quali è stata adottata dalla Giunta regionale la deliberazione n. 2257/2018;
- la definizione ed assegnazione dei tetti di spesa per singola Azienda sanitaria, di cui alla determinazione dirigenziale n. 3/2018 del Direttore del Dipartimento per la Salute, il benessere sociale e lo sport per tutti.

Infine, sempre nella relazione assessorile, viene evidenziato che nel corso del 2018 sarebbe stata potenziata l'attività inerente le gare centralizzate di appalto sui medicinali mediante l'istituzione di un Tavolo Permanente regionale Gare Farmaci, ratificato con determinazione dirigenziale n. 10/2018 del Direttore del Dipartimento per la Salute regionale, che si avvale del supporto tecnico e strategico di rappresentanti qualificati del Servizio Politiche del Farmaco regionale e della ASL BA a supporto delle scelte tecniche e strategiche adottate dal Soggetto Aggregatore InnovaPuglia in materia di appalti sui farmaci. Tale Tavolo, sulla base delle linee programmatiche dettate dal Dipartimento Salute della Regione, dovrebbe provvedere a definire la pianificazione mensile delle attività del Soggetto Aggregatore.

Con riferimento alle gare sui farmaci, in riscontro a nota istruttoria di questa Sezione del 27/06/2019, la Regione Puglia, con nota del 04/07/2019, ha comunicato che dalla data di costituzione del Tavolo tecnico permanente Gare Farmaci (maggio 2018), che si riunisce con

cadenza mensile presso il Servizio Politiche del Farmaco della Regione Puglia, si è registrata un'oggettiva accelerazione nella definizione degli appalti centralizzati sui farmaci, che ha portato nel corso del 2018 ad attivare convenzioni (elencate nel prospetto allegato alla nota), per l'importo complessivo di € 1.058.780.124,07, in base alle quali le Aziende del SSR possono procedere ad ordinativi diretti.

Sempre nel corso del 2018 si sono avviati i seguenti appalti specifici a valere sul sistema dinamico di acquisizione (SDA) del Soggetto Aggregatore, le cui convenzioni si sono perfezionate nel 2019:

- Appalto specifico n. 3 per l'acquisizione di farmaci sintetici urgenti per le Aziende del SSR Puglia nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione «Prodotti farmaceutici» istituito con avviso sulla GUUE N. 420594-2016-IT del 30/11/2016, contenente una serie di farmaci non esclusivi non inclusi nel precedente appalto specifico n. 2, per un valore a base d'asta di 4,5 milioni di euro (per 24 mesi), a fronte di un valore di aggiudicazione pari a 3,6 milioni di euro (per 24 mesi);
- Appalto specifico n. 4 per l'acquisizione di Farmaci biologici per le Aziende del SSR Puglia, aggiudicato in data 30/1/2019 per un valore a base d'asta di euro 64.951.937,05 ed un valore di aggiudicazione stimabile in circa 43 milioni di euro (valore medio delle aggiudicazioni, trattandosi di un accordo quadro ai sensi dell'art. 1 comma 407 della legge finanziaria);
- Appalto specifico n. 5 per l'acquisizione di Farmaci Innovativi per gli Enti e le Aziende del SSR Puglia, nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione «Prodotti Farmaceutici». Tale ultimo appalto, per come specificato nella relazione assessorile, ha un valore a base d'asta di euro 171.697.371,56.

La legge di stabilità 2017 (commi 400 e 401) ha, inoltre, istituito, nello stato di previsione del Ministero della salute, due fondi per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi e dei medicinali oncologici innovativi, con una dotazione di 500 milioni di euro annui stabilendo anche che, con determinazione del direttore generale dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), previo parere della Commissione consultiva tecnico-scientifica, da adottare entro il 31 marzo 2017, sono stabiliti i criteri per la classificazione dei farmaci innovativi e ad innovatività condizionata e dei farmaci oncologici innovativi. Con la medesima determinazione sono definite le modalità per la valutazione degli effetti dei predetti farmaci ai

fini della permanenza del requisito di innovatività e le modalità per la eventuale riduzione del prezzo di rimborso a carico del Servizio sanitario nazionale.

Le risorse dei predetti fondi sono versate in favore delle Regioni in proporzione alla spesa sostenuta dalle Regioni medesime per l'acquisto dei medicinali innovativi ed oncologici innovativi secondo le modalità individuate con apposito decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La documentazione AIFA in materia di monitoraggio della spesa farmaceutica illustra, quindi, anche il monitoraggio della spesa per medicinali inseriti nel fondo per medicinali innovativi non oncologici ed il monitoraggio per medicinali innovativi oncologici.

I prospetti AIFA, alla chiusura dell'esercizio 2017, riportavano per la spesa per medicinali innovativi non oncologici il dato di € 66.511.052,00 e per i medicinali innovativi oncologici l'importo di € 29.074.904,00.

Dall'analisi delle tabelle redatte dall'AIFA emerge che la spesa della Regione Puglia, nel periodo gennaio-dicembre 2018, per farmaci innovativi non oncologici assomma a € 33.196.282,00, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente, mentre la spesa regionale per farmaci innovativi oncologici, quasi raddoppiata rispetto all'anno precedente, è pari a € 49.024.878,00.

La Regione Puglia con atto dirigenziale del Direttore del Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per tutti n. 2 del 22/03/2018 ha determinato per l'anno 2018 i tetti della spesa farmaceutica convenzionata per singola Azienda così come determinati dall'art. 1 comma 399 della Legge di Stabilità 2017.

Con atto dirigenziale del Direttore del Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per tutti n. 3 del 26/03/2018 ha determinato per l'anno 2018 i tetti della spesa farmaceutica per acquisti diretti per singola ASL/A.O.U./I.R.C.C.S. pubblico così come determinati dall'art. 1 comma 398 della Legge di Stabilità 2017.

Con le stesse determinazioni è stato dato mandato ai Direttori Generali delle Aziende pubbliche del SSR di porre in essere le azioni, individuate nel Piano Operativo 2016/2018, di cui alla DGR n. 129/2018, per garantire il potenziamento delle attività di controllo nei confronti dei medici prescrittori che non rispettano le linee guida regionali ed aziendali in

materia di appropriatezza prescrittiva di farmaci, determinando un utilizzo inappropriato delle risorse pubbliche e il superamento dei tetti di spesa previsti dalla normativa vigente; con la determinazione n. 3 sono state individuate le azioni finalizzate alla riduzione del costo di acquisto dei medicinali prevedendo, nelle more della progressiva conclusione delle procedure di gara centralizzate da parte del Soggetto Aggregatore regionale, a effettuare in tempi brevi acquisti tramite convenzioni attive sui farmaci stipulate da Consip S.p.a. ovvero, in assenza, mediante procedure di gara «ponte» attraverso l'utilizzo della piattaforma SDAPA messa a disposizione dalla stessa Consip S.p.A., finalizzate alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria all'attivazione delle convenzioni su scala regionale da parte di Innovapuglia S.p.a.

La Regione ha precisato che i controlli sulla appropriatezza prescrittiva sono affidati alle Aziende presso cui operano i medici prescrittori dipendenti in rapporto di convenzione con il SSR e che per supportare tali controlli, mette a disposizione delle Aziende una serie di cruscotti di monitoraggio, nell'ambito del proprio sistema informativo sanitario regionale, che permettono, sia per quanto concerne la spesa farmaceutica convenzionata che la spesa per acquisti diretti, di ottenere una serie di indicatori sui dati di spesa e di consumo e di confrontarli con valori di riferimento a livello nazionale, regionale, aziendale e distrettuale. Inoltre, ai medici di medicina generale ed ai pediatri di libera scelta viene fornita ogni mese una «scheda medico» che consente di verificare, in una logica di autocontrollo, i comportamenti prescrittivi.

A tal proposito, la Regione Puglia con nota del 19/07/2019 (prot. Cdc n. 3374 del 19/07/2019) ha precisato che, per quanto riguarda il governo della spesa farmaceutica convenzionata, le schede medico vengono aggiornate mensilmente con indicatori specifici di spesa e consumo, con focus specifici sulle categorie farmacologiche oggetto di specifico provvedimento di appropriatezza prescrittiva. I principali indicatori sono rappresentati dalla spesa lorda procapite pesata, dalle dosi medie giornaliere per mille assistibili/die, dal costo medio per DDD, dalle principali categorie ATC di farmaci ad elevato impatto di spesa, che presentano scostamenti della spesa lorda procapite pesata dal valore medio nazionale rilevato dal Rapporto Osmed AIFA sull'uso dei farmaci, dalla valorizzazione economica dell'obiettivo di spesa lorda procapite pesata e dal grado di scostamento per singolo medico. A partire dal 2017 la Regione Puglia ha approvato provvedimenti concernenti l'appropriatezza prescrittiva per

farmaci antibiotici, farmaci per il trattamento delle Ipercolesterolemie, di cui alla Nota AIFA 13, farmaci per il trattamento di patologie respiratorie croniche (ASMA e BPCO), farmaci per il trattamento di Iperuricemie, di cui alla Nota AIFA 91, farmaci Inibitori della Pompa Protonica (IPP), di cui alle Note AIFA 1 e 48, farmaci Antinfiammatori non steroidei (FANS), di cui alla Nota AIFA 66. Attraverso i focus specifici vengono fornite informazioni di dettaglio ai medici relative ai singoli principi attivi prescritti, al trend prescrittivo nell'arco temporale di osservazione e al grado di appropriatezza delle prescrizioni, anche in ordine ai vincoli stabiliti dalle Note AIFA. Con riferimento ai farmaci per il trattamento di Iperuricemie, ai farmaci Inibitori della Pompa Protonica (IPP) e ai farmaci Antinfiammatori non steroidei (FANS), il sistema informativo regionale rende disponibili dei report specifici sulle prescrizioni potenzialmente inappropriate, per la consultazione da parte degli uffici delle ASL, competenti per la verifica e il controllo dell'appropriatezza prescrittiva.

Per quanto riguarda il governo della spesa farmaceutica per acquisto diretto di medicinali, a partire dalla DGR n. 727/2019, che ha definito i tetti di spesa farmaceutica per acquisto diretto per ogni singola Azienda pubblica del SSR, il sistema informativo regionale Edotto è in grado di restituire dei report da cui emerge il grado di scostamento dal tetto di spesa assegnato dalla Regione Puglia e il confronto con i valori di *benchmark* aziendali e la media regionale. Inoltre, il sistema informativo Edotto, fornisce una reportistica specifica per ogni Azienda pubblica del SSR inerente le macrocategorie ATC II di farmaci a maggior impatto sulla spesa per acquisto diretto di medicinali, rispetto alle quali è possibile analizzare il dettaglio, sia con riferimento al canale distributivo che ai singoli farmaci e ai principi attivi, dei singoli dati di spesa e consumo aziendali.

La Regione Puglia ha recentemente predisposto uno sviluppo evolutivo del sistema informativo regionale Edotto, al fine di coniugare le azioni di monitoraggio su spesa e consumi, con le attività centralizzate di appalto con riferimento ai farmaci biotecnologici ad alto costo e a brevetto scaduto.

Il sistema informativo rende disponibili agli operatori delle Aziende pubbliche del SSR competenti per il controllo dell'appropriatezza prescrittiva dei cruscotti di monitoraggio anche per la verifica dei Piani Terapeutici redatti dai medici specialisti con la possibilità di analizzare l'arco temporale, la categoria farmacologica e il principio attivo.

Infine, con riferimento al *payback*, così come previsto dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con l. n. 135/2012, la Regione riferiva in sede istruttoria del bilancio di previsione 2018-2020, 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), questi ultimi stavano 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 rilevava la 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), 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 d.l. 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 di euro, le aziende farmaceutiche avevano versato al Fondo istituito circa 880 milioni.

Numerose aziende avevano effettuato il versamento, ma contestualmente avevano presentato ricorso al TAR Lazio per l'annullamento dei provvedimenti (AIFA), diretti a definire gli importi a loro carico. Il TAR Lazio accoglieva parzialmente le argomentazioni delle ricorrenti e rinviava 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 avevano iscritto nei propri bilanci 2015, quota parte dell'importo complessivo previsto, circa 665 milioni (il 90 per cento delle somme versate al Fondo) ma, in attesa della definizione del contenzioso, il MEF non aveva versato alle Regioni le somme loro spettanti.

Sempre in sede istruttoria del bilancio di previsione 2018-2020, emergeva che, per quanto riguardava il 2016, non era stato possibile prevedere una imputazione, ancorché provvisoria, come per l'esercizio 2015, posto che l'AIFA non aveva ancora concluso la procedura per quantificarne 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, rendevano impossibile prevedere una disposizione normativa diretta a consentire alle Regioni l'iscrizione nei bilanci delle somme del *payback*.

La relazione tecnica indicava, poi, che la conciliazione avrebbe consentito di ottenere 930 milioni di euro contro gli 880 già versati. Una valutazione che, visti anche i timori per un esito negativo per lo Stato dei ricorsi, richiedeva ulteriori elementi informativi.

Inoltre, si considerava che, per evitare l'eventuale riproposizione di contenzioso anche in relazione all'anno 2016, si prevedeva che gli accordi transattivi potessero essere stipulati solo con le aziende farmaceutiche che avessero regolarmente versato le eventuali somme loro addebitate, riferite al *payback* del 2016. Ciò faceva ritenere che potesse 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 fossero stati riaperti i flussi informativi sui farmaci per permettere alle Regioni e alle aziende il rideposito 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 consentiva una prima quantificazione degli importi relativi al superamento dei tetti. Per quanto riguarda la spesa

farmaceutica territoriale si registrava un avanzo rispetto alla spesa programmata di oltre 205 milioni. Determinante in tale risultato è stata 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 era pari a 1.570,8 milioni di euro, che se confermato, avrebbe comportato un importo dei riversamenti di poco inferiore agli 800 milioni di euro. E ciò tutto a beneficio dei bilanci regionali e, conseguentemente, dei risultati di finanza pubblica. Inoltre, i *payback* di varia natura che incidono sulla spesa soggetta a tetto (e diversi da quelli conseguenti alla verifica dei tetti) erano pari nel 2016 a 1.750 milioni di euro (contro i 1.614 milioni di euro del 2015) e la spesa per farmaci innovativi superava i 2,4 miliardi di euro e rappresentava poco meno del 21 per cento della spesa complessiva.

Sulla chiusura del contenzioso la regione riferiva che avrebbero potuto incidere, poi, le modifiche al sistema del *payback* apportate dalla precedente legge di bilancio con l'obiettivo di migliorare la tracciabilità dei dati e limitare il contenzioso con le imprese.

Con la legge di bilancio 2017 era 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) viene calcolato al lordo della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto, e viene rideterminato nella misura del 6,89 per cento; quello della spesa farmaceutica territoriale (tetto della spesa farmaceutica convenzionata) viene rideterminato nella misura del 7,96 per cento. La legge di bilancio 2017 aveva 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 sfondamento dei massimali, per la parte che eccede i due fondi.

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

Non sembrava, quindi, che la riforma avesse 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.

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 alla Regione 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 era stata riportata nel testo del Decreto fiscale approvato, il Decreto n. 119 del 23 ottobre 2018.

Con nota del 29/07/2019, prot. n. 3462, la Regione ha relazionato in ordine al *payback* farmaceutico innanzitutto individuando tre forme di *payback* farmaceutico e precisando che le Aziende farmaceutiche versano ex lege, direttamente alle Regioni, sulla base dei conteggi e determine AIFA, un *payback* 5% (sconti di prezzo), un *payback* 1,83% (sulla spesa c.d. convezionata) e un *payback* per il superamento dei tetti di spesa a livello nazionale.

Per come riferito dall'Ente, il Bilancio della Regione Puglia, nel corso dell'esercizio 2018, ha registrato incassi pari a euro 30.368.026,81 (cap. di entrata 2035783/2018) per il *payback* 5% e 1,83% 2018 ed euro 47.054.993,84 (capitolo di entrata 2035798/2018) per *payback* per superamento dei tetti di spesa. Tale ultimo importo corrisponderebbe ad una quota del dovuto dalle case farmaceutiche per l'anno 2016.

La Regione ha ribadito che dal 2013 l'incasso del *payback* era sospeso per il ricorso promosso dalle Case farmaceutiche verso AIFA. Nel Bilancio di Esercizio 2015 (ex d.l. 179/2015, poi confluito nell'articolo 1, commi 702 e 703, della legge n. 208/2015), parte delle somme dovute per il periodo 2013-2015 (80% del dovuto) erano state iscritte dalle Regioni e quindi dalle aziende sanitarie, quali ricavi di esercizio e contestualmente come crediti v/Aziende farmaceutiche, crediti ancora presenti negli attuali bilanci.

Tuttavia, nel corso del 2018, parte delle somme del *payback*, per il superamento dei tetti di spesa 2016, sono state versate dalle Case farmaceutiche alle Regioni. In particolare, la Regione Puglia ha registrato incassi per € 47.054.993,84 iscritti come ricavi di esercizio, e il MEF, con comunicazione di febbraio 2019, ha disposto che, nelle more dello sblocco dei ricorsi, dovesse essere accantonata una quota parte delle stesse somme (euro 19.691.383,00). Le case farmaceutiche hanno, peraltro, versato un'altra parte della quota per il superamento dei tetti di spesa 2016 alle casse del MEF.

Dopo 6 anni di blocchi, quindi, secondo quanto riferito dalla Regione, tutte le Case farmaceutiche, a seguito delle transazioni, avrebbero versato il dovuto concordato al MEF e alle Regioni entro la scadenza prevista del 30 maggio 2019 ai sensi dell'art. 9, c. 3-6, d.l. n. 135/2018 e convertito in legge n. 12/2019.

La Regione ha riferito, peraltro, che al momento è in attesa dell'erogazione della quota residua dei crediti per *payback* riferiti alle annualità 2013-2015 (113,3 mln di euro), della quota a saldo sul 2016 (rispetto ai 47 milioni già incassati) e dello sblocco dei 19 milioni accantonati, oltre che dell'intera quota del *payback* delle annualità 2017 e 2018.

## 7.10 La spesa per i dispositivi medici

Per come emerge anche dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, mentre il 2018 conferma i buoni risultati ottenuti, sul territorio nazionale, dal settore nel controllo della spesa (115,4 miliardi, inferiore di poco meno di un miliardo rispetto alle previsioni dello scorso settembre contenute nella Nota di aggiornamento al DEF), segnali di tensione si colgono, tuttavia, dal lato della spesa, con la conferma del superamento dei tetti da parte dei dispositivi medici e degli acquisti diretti di farmaci.

Anche nel 2018, infatti, la spesa per dispositivi medici è stata superiore del 24 per cento rispetto all'obiettivo. Sono solo 3 le Regioni che presentano una spesa coerente con il tetto previsto (Lombardia, Lazio e Campania). Si accentuano gli scostamenti particolarmente marcati (tra il 62 e il 74 per cento rispetto al tetto) che caratterizzano nel Nord le Regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta) e tutte le Regioni centrali (tranne il Lazio). Nel Mezzogiorno, superiori al 50 per cento del limite previsto l'Abruzzo e la Sardegna.

Come evidenziato dalla Sezioni riunite in speciale composizione, *«il permanere di andamenti della spesa superiori ai tetti concordati e, soprattutto, le forti differenze tra enti regionali richiedono una attenta valutazione. Il Ministero della salute, in considerazione della tardiva applicazione della norma che prevedeva un meccanismo di payback anche per i dispositivi medici ha previsto di definire con l'accordo Stato-Regioni, il tetto di spesa di ciascuna regione, con i primi che hanno superato l'obiettivo del 24 per cento e con solo tre Regioni che presentano una spesa coerente con il tetto previsto».*

In linea generale, la spesa per i dispositivi è peraltro aumentata del 2,8 per cento nel 2018 rispetto al 2017, e si è confermato il diverso andamento per i principali aggregati: la spesa per dispositivi diagnostici in vitro e gli altri dispositivi presentano una variazione in crescita rispettivamente del 2,4 e del 3,8 per cento (dal 2013 la crescita è stata del 15,5 e del 12,7 per cento); mentre la spesa per quelli impiantabili attivi si contrae del 3,6 per cento, portando la variazione complessiva nel quinquennio al 12,7 per cento.

TAVOLA 6

## LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2018

(migliaia di euro)

REGIONE	2018				2017				var 2018/2017			
	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3)	B.1.A.3.1)	B.1.A.3.2)	B.1.A.3.3)
PIEMONTE	487.932	335.769	33.929	118.234	472.304	323.532	33.574	115.198	3,3	3,8	1,1	2,6
VALLE D'AOSTA	13.140	8.317	869	3.954	12.357	7.890	696	3.771	6,3	5,4	24,9	4,9
LOMBARDIA	815.764	579.215	67.251	169.298	800.395	560.230	68.464	171.701	1,9	3,4	-1,8	-1,4
P.A. BOLZANO	67.659	49.338	2.809	15.512	65.968	48.083	2.585	15.300	2,6	2,6	8,7	1,4
P.A. TRENTO	70.000	54.000	3.050	12.950	67.715	52.957	3.061	11.697	3,4	2,0		
VENETO	539.266	394.219	39.286	105.761	523.074	379.251	40.418	103.405	3,1	3,9	-2,8	2,3
F.V. GIULIA	177.342	124.895	9.886	42.561	171.464	119.714	10.212	41.538	3,4	4,3	-3,2	2,5
LIGURIA	171.275	113.178	5.029	53.068	159.708	102.739	4.919	52.060	7,2	10,2	2,2	1,9
EMILIA ROMAGNA	468.381	361.989	27.195	79.197	444.209	351.149	26.773	66.287	5,4	3,1	1,6	19,5
TOSCANA	523.225	381.801	33.192	108.232	532.829	374.473	44.285	114.071	-1,8	2,0	-25,0	-5,1
UMBRIA	127.605	89.547	7.624	30.434	124.015	86.497	7.061	30.457	2,9	3,5	8,0	-0,1
MARCHE	209.052	151.328	11.313	46.411	205.607	147.989	10.585	47.033	1,7	2,3	6,9	-1,3
LAZIO	468.505	329.575	24.624	114.306	461.771	323.528	25.775	112.468	1,5	1,9	-4,5	1,6
ABRUZZO	188.060	123.799	11.202	53.059	180.830	122.547	8.513	49.770	4,0	1,0	31,6	6,6
MOLISE	36.188	22.761	2.029	11.398	36.855	22.640	2.687	11.528	-1,8	0,5	-24,5	-1,1
CAMPANIA	445.047	281.404	67.702	95.941	448.530	282.650	70.217	95.683	-0,8	-0,4	-3,6	0,3
PUGLIA	473.670	275.922	66.627	131.121	461.767	262.631	68.346	130.790	2,6	5,1	-2,5	0,3
BASILICATA	58.722	24.713	12.997	21.012	49.566	10.923	18.930	19.713	18,5	126,2	-31,3	6,6
CALABRIA	165.080	102.457	27.175	35.448	152.478	97.356	25.916	29.206	8,3	5,2	4,9	21,4
SICILIA	447.789	318.746	37.112	91.931	421.085	297.386	36.669	87.030	6,3	7,2	1,2	5,6
SARDEGNA	200.197	143.029	14.022	43.146	193.742	137.438	13.870	42.434	3,3	4,1	1,1	1,7
<b>Totale</b>	<b>6.153.899</b>	<b>4.266.002</b>	<b>504.923</b>	<b>1.382.974</b>	<b>5.986.289</b>	<b>4.111.593</b>	<b>523.556</b>	<b>1.351.140</b>	<b>2,8</b>	<b>3,8</b>	<b>-3,6</b>	<b>2,4</b>
<b>Regioni in PDR</b>	<b>2.224.339</b>	<b>1.454.664</b>	<b>236.471</b>	<b>533.204</b>	<b>2.163.336</b>	<b>1.408.738</b>	<b>238.123</b>	<b>516.475</b>	<b>2,8</b>	<b>3,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>3,2</b>
<b>altre Regioni</b>	<b>3.929.560</b>	<b>2.811.338</b>	<b>268.452</b>	<b>849.770</b>	<b>3.822.953</b>	<b>2.702.855</b>	<b>285.433</b>	<b>834.665</b>	<b>2,8</b>	<b>4,0</b>	<b>-5,9</b>	<b>1,8</b>
<b>Rso</b>	<b>5.177.772</b>	<b>3.567.677</b>	<b>437.175</b>	<b>1.172.920</b>	<b>5.053.958</b>	<b>3.448.125</b>	<b>456.463</b>	<b>1.149.370</b>	<b>2,4</b>	<b>3,5</b>	<b>4,2</b>	<b>2,0</b>
<b>Rso Nord</b>	<b>2.482.618</b>	<b>1.784.370</b>	<b>172.690</b>	<b>525.558</b>	<b>2.399.690</b>	<b>1.716.891</b>	<b>174.148</b>	<b>508.651</b>	<b>3,5</b>	<b>3,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>3,3</b>
<b>Rso Centro</b>	<b>1.328.387</b>	<b>952.251</b>	<b>76.753</b>	<b>299.383</b>	<b>1.324.222</b>	<b>932.487</b>	<b>87.706</b>	<b>304.029</b>	<b>0,3</b>	<b>2,1</b>	<b>-12,5</b>	<b>-1,5</b>
<b>Rso Sud</b>	<b>1.366.767</b>	<b>831.056</b>	<b>187.732</b>	<b>347.979</b>	<b>1.330.046</b>	<b>798.747</b>	<b>194.609</b>	<b>336.690</b>	<b>2,8</b>	<b>4,0</b>	<b>-3,5</b>	<b>3,4</b>
<b>Rss</b>	<b>976.127</b>	<b>698.325</b>	<b>67.748</b>	<b>210.054</b>	<b>932.331</b>	<b>663.468</b>	<b>67.093</b>	<b>201.770</b>	<b>4,7</b>	<b>5,3</b>	<b>1,0</b>	<b>4,1</b>
<b>Rss Nord</b>	<b>328.141</b>	<b>236.550</b>	<b>16.614</b>	<b>74.977</b>	<b>317.504</b>	<b>228.644</b>	<b>16.554</b>	<b>72.306</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>0,4</b>	<b>3,7</b>
<b>Rss Sud</b>	<b>647.986</b>	<b>461.775</b>	<b>51.134</b>	<b>135.077</b>	<b>614.827</b>	<b>434.824</b>	<b>50.539</b>	<b>129.464</b>	<b>5,4</b>	<b>6,2</b>	<b>1,2</b>	<b>4,3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS



IL TETTO ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2018<sup>22</sup>*(in migliaia)*

Regione	FSN gen-dic 2018	Tetto 4,4%	dispositivi	Scostamento assoluto
PIEMONTE	8.347,0	367,3	487,9	120,7
V. D'AOSTA	232,6	10,2	13,1	2,9
LOMBARDIA	18.652,9	820,7	815,8	-5,0
P. A. TRENTO	970,6	42,7	67,7	25,0
P. A. BOLZANO	929,1	40,9	70,0	29,1
VENETO	9.143,3	402,3	539,3	137,0
FRIULI V. G.	2.267,2	99,8	177,3	77,6
LIGURIA	3.133,9	137,9	171,3	33,4
E. ROMAGNA	8.366,2	368,1	468,4	100,3
TOSCANA	7.101,8	312,5	523,2	210,7
MARCHE	2.900,5	127,6	209,1	81,4
UMBRIA	1.691,2	74,4	127,6	53,2
LAZIO	10.879,4	478,7	468,5	-10,2
ABRUZZO	2.478,9	109,1	188,1	79,0
MOLISE	590,3	26,0	36,2	10,2
CAMPANIA	10.625,8	467,5	445,0	-22,5
PUGLIA	7.485,3	329,4	470,5	141,1
BASILICATA	1.081,9	47,6	58,7	11,1
CALABRIA	3.614,3	159,0	165,1	6,0
SICILIA#	9.258,1	407,4	447,8	40,4
SARDEGNA	3.023,7	133,0	200,2	67,2
<b>ITALIA</b>	<b>112.774,0</b>	<b>4.962,1</b>	<b>6.150,7</b>	<b>1.188,6</b>
Piano	44.932	1.977	2.221	244
Non Piano	67.842	2.985	3.930	945
Rso	96.093	4.228	5.175	946
Rso Nord	47.643	2.096	2.483	386
Rso Centro	22.573	993	1.328	335
Rso Sud	25.876	1.139	1.364	225
Rss	16.681	734	976	242
Rss Nord	4.399	194	328	135
Rss Sud	12.282	540	648	108

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

L'aumento della spesa della Regione Puglia è stato del 2,6 per cento, con uno scostamento assoluto rispetto al tetto di € 141.100.000,00, regione con importo superiore al tetto così elevato che risulta essere la seconda in tabella, seconda rispetto solo alla Toscana (che registra uno scostamento di € 210.700.000,00).

Con determinazione dirigenziale n. 12/2017 del Direttore del Dipartimento Promozione della Salute, erano 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 sarebbero potuti essere oggetto di successivo ulteriore aggiustamento nel 2017 sulla base della ripartizione definitiva del Fondo Sanitario Nazionale alle Regioni per quell'anno e del conseguente riparto del FSR alle Aziende Sanitarie pubbliche.

Con determinazione dirigenziale n. 7/2018 del Direttore del Dipartimento Promozione della Salute sono stati, quindi, definiti specifici tetti di spesa per i dispositivi medici per singola azienda pubblica del SSR per l'anno 2018, prendendo come riferimento il valore del Fondo sanitario regionale per l'anno 2017 per il calcolo del tetto della spesa farmaceutica indicato nei rapporti di monitoraggio dell'AIFA.

Nel corso del 2018 la Giunta Regionale, partendo dalla D.G.R. n. 1251/2018, ha inoltre individuato le categorie di dispositivi medici a maggiore impatto sulla spesa regionale, dando mandato ai Direttori Generali delle Aziende del SSR di incrementare le azioni di verifica e di monitoraggio sull'appropriatezza prescrittiva con la individuazione di obiettivi strategici da definirsi nell'ambito di piani aziendali finalizzati al contenimento della spesa per i dispositivi medici.

Sempre nel corso del 2018, inoltre, sono state adottate dalla Giunta Regionale ulteriori misure volte al contenimento della spesa per l'acquisto diretto di dispositivi medici da parte delle Aziende pubbliche del SSR che hanno riguardato:

1. i dispositivi medici riferibili alla macrocategoria CND A, «dispositivi di somministrazione, prelievo e raccolta», rispetto ai quali è stata adottata la DGR n. 2413/2018;
2. i dispositivi medici riferibili alla macrocategoria CND P, «dispositivi Protesici Impiantabili e Prodotti per Osteosintesi», rispetto ai quali è stata adottata la DGR n. 2271/2018.

Per come espressamente indicato nella delibera di Giunta n. 878 del 21 maggio 2019, *«nonostante l'adozione dei citati provvedimenti regionali, la spesa per dispositivi medici effettuata, come rilevata dal modello di conto economico regionale (CE) riferito al bilancio di esercizio 2018 (macro voce BA0210 – B.1.A.3), è risultata pari ad euro 470.470.000, notevolmente superiore al tetto di spesa stabilito per l'anno 2018, ed in crescita del 2,3% rispetto al 2017; tale scostamento della spesa regionale dal tetto stabilito risulta verosimilmente riconducibile sia ai ritardi registrati sulla definizione delle procedure centralizzate di appalto sui dispositivi medici da parte del SAR Puglia e che dal mancato recepimento delle direttive regionali in materia di contenimento della spesa per i dispositivi medici da parte delle Direzioni Generali delle Aziende pubbliche del SSR».*

Con la delibera del 2019, quindi, la Giunta regionale ha deliberato:

- *«di attribuire, nelle more del riparto definitivo del fondo sanitario nazionale per l'anno 2019, i tetti di spesa per l'acquisto di dispositivi medici (macro voce del Conto Economico BA0210) alle Aziende pubbliche del SSR come da prospetto allegato "A", parte integrante e sostanziale del presente*

- provvedimento, finalizzati al rispetto del tetto di spesa del 4,4% sul fondo sanitario regionale, previsto dall'art. 9 ter del d.l. n.78/2015 convertito con modificazioni in l. n. 125/2015;*
- *di dare atto che i tetti di cui all'Allegato A potranno essere oggetto di successivo aggiustamento nel corso del 2019 a fronte della determinazione definitiva del fondo sanitario regionali;*
  - *di dare mandato ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere ed IRCCS pubblici di potenziare tutte le azioni finalizzate ad un utilizzo appropriato dei dispositivi medici ed alla razionalizzazione della spesa relativa entro i tetti stabiliti, con particolare riferimento alle categorie CND a maggiore impatto sulla spesa;*
  - *di dare mandato al Consiglio di Amministrazione e al Direttore Generale di Innovapuglia s.p.a. di adottare entro 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento adeguate disposizioni operative ed organizzative volte a concludere con urgenza le procedure di appalto in corso;*
  - *di dare mandato al Consiglio di Amministrazione ed al Direttore Generale di InnovaPuglia S.p.A., per quanto di rispettiva competenza, di stabilire una fattiva collaborazione con altri Soggetti Aggregatori regionali al fine di aderire alle procedure di gara d'appalto centralizzate sui dispositivi medici avviate dagli stessi qualora precedenti a quanto previsto dalla pianificazione di InnovaPuglia S.p.A.;*
  - *di dare mandato ai Direttori Generali a relazionare alla Sezione Risorse Strumentali e Tecnologiche - Servizio Politiche del Farmaco congiuntamente alla trasmissione del conto economico (CE) del II, III e IV trimestre 2019 sulle azioni intraprese e sui risparmi conseguiti rispetto al 2019 che devono evincersi dalle relative voci di spesa dello stesso CE».*

Nel sottolineare che dai dati aggiornati risulta che le procedure centralizzate in corso non si sono ancora concluse, rinviando sul punto ai dati riportati nel paragrafo relativo alle procedure centralizzate di acquisto (cfr. paragrafo 7.18), si evidenzia che, nonostante i provvedimenti adottati dalla Giunta, la criticità non sembra essere stata risolta ma, viceversa, la spesa per i dispositivi medici risulta essere ancora aumentata e con uno scostamento più che rilevante su base nazionale.

Desta, peraltro, perplessità il fatto che per il 2016 non risulterebbero essere stati assegnati specifici obiettivi in materia a quasi tutte le singole Aziende, attribuiti in certi casi solo a partire dal 2017 (ASL Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Policlinico di Bari, OO.RR. Foggia, IRCSS De Bellis e Giovanni Paolo II), e che quelle che avevano ricevuto gli obiettivi abbiano espressamente dichiarato di non averli raggiunti (ASL BAT e Taranto) (cfr. questionario delle singole aziende esercizio 2016, quesito 11.3).

Appare di fondamentale importanza il monitoraggio del recepimento delle direttive regionali in materia di contenimento della spesa per i dispositivi medici da parte delle Direzioni Generali delle Aziende pubbliche del SSR e l'utilizzo dei dati raccolti per la valutazione degli Stessi Direttori, posto che, invece, nel 2018, seppur con riferimento al 2016, risulta abbiano raggiunto gli obiettivi (sulle criticità della valutazione dei direttori generali si rinvia al paragrafo che segue).

## **7.11 La valutazione dei Direttori generali degli enti del S.S.R.**

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

Con la recente l.r. n. 15 del 17/04/2018, la Regione ha stabilito che i direttori generali delle aziende e degli enti del S.S.R. sono scelti esclusivamente tra i soggetti che risultino inseriti nell'elenco nazionale degli idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale istituito presso il Ministero della salute e aggiornato con cadenza biennale. La Regione, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale di azienda o ente del S.S.R., rende noto l'incarico che intende attribuire tramite apposito avviso pubblico, approvato dalla Giunta regionale e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia e sul sito web istituzionale regionale, al fine di acquisire le relative manifestazioni di interesse.

La valutazione dei candidati, per titoli e colloquio, finalizzata ad accertare le attitudini e le specifiche competenze rispetto all'incarico da ricoprire, è effettuata da una commissione di esperti nominata con decreto del Presidente della Regione.

La commissione, effettuata la valutazione, propone al Presidente della Regione una rosa di candidati, corredata dai relativi curricula, unitamente ai verbali contenenti gli esiti della valutazione; nella rosa proposta non potranno essere inseriti coloro i quali abbiano ricoperto, per due volte consecutive, l'incarico di direttore generale presso la medesima azienda o ente del S.S.R. cui si riferiscono gli incarichi da attribuire.

La Giunta regionale designa quale direttore generale colui che, tra i candidati inseriti nella rosa proposta dalla commissione di esperti, presenti i requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da ricoprire.

Il direttore generale dell'azienda sanitaria locale, entro sessanta giorni dall'insediamento, illustra alla conferenza dei sindaci gli obiettivi e le priorità strategiche aziendali volte a garantire un'efficace erogazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria sul territorio.

L'azione degli stessi direttori è oggetto di valutazione in corso di mandato.

Con deliberazione di Giunta n. 2198 del 28 dicembre 2016, la Regione ha provveduto a individuare e assegnare ai direttori generali gli obiettivi gestionali di performance, in applicazione del sistema di valutazione del M.E.S. della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e sulla base della programmazione strategica regionale relativa al medesimo arco temporale.

Come chiarito in istruttoria, in conformità con quanto previsto dal suddetto atto deliberativo, la valutazione delle performance dei direttori è necessaria anche ai fini dell'erogazione del trattamento economico integrativo di cui all'art. 1, comma 5, del D.P.C.M. n. 502/1995.

*«L'importo del trattamento economico integrativo dovrà essere commisurato al grado percentuale complessivo di raggiungimento degli obiettivi assegnati, remunerando quindi con l'importo massimo del 20% del trattamento economico un grado percentuale complessivo di raggiungimento degli obiettivi assegnati al Direttore generale pari al 100%. Per la natura e le modalità della valutazione annuale in questione, basata sugli output dell'intero anno oggetto di valutazione, nel caso di avvicendamento di più Direttori generali nel corso dell'anno sarà necessario - in presenza di una valutazione positiva - attribuire a ciascuno di essi la quota di trattamento economico integrativo spettante (suddiviso in dodicesimi, anche se corrisposto in unica soluzione finale) sulla base dei mesi effettivi di copertura dell'incarico».* (cfr. deliberazione di Giunta n. 2198 del 28 dicembre 2016).

La valutazione dovrà essere effettuata sulla base degli atti e dei documenti in possesso dei competenti Servizi e Sezioni del Dipartimento Promozione della Salute, nonché in stretto coordinamento con l'ARESS.

Con D.G.R. n. 1471 del 28/9/2016 è stato, quindi, avviato il procedimento di verifica dei Direttori, utilizzando, tuttavia, il sistema di valutazione precedente rispetto a quello della delibera sopra citata, secondo lo schema di cui alla D.G.R. 2595/2014.

La valutazione poteva tenere conto - limitatamente all'arco temporale di riferimento della verifica - delle relazioni di accompagnamento ai rendiconti trimestrali e al Bilancio Consuntivo

aziendale redatte dai Collegi Sindacali delle Aziende Sanitarie interessate, messe a disposizione dalla competente Sezione Gestione Accentrata Finanza Sanitaria Regionale, nonché del report sull'attività dei Collegi Sindacali e sulle criticità gestionali da questi ultimi rilevate nelle ASL i cui Direttori generali sono interessati dalla verifica, messo a disposizione dalla competente Sezione Controlli.

L'organo deputato alle relative valutazioni è una commissione di esperti all'uopo nominata dalla Giunta Regionale, che opera sulla base dei principi e criteri metodologici approvati dalla stessa Giunta Regionale con specifico atto deliberativo.

Per le Aziende Ospedaliero-Universitarie un componente della Commissione di esperti dovrebbe essere designato dal Rettore dell'Università interessata. Per tali enti, tuttavia, non risulta agli atti alcun procedimento di valutazione.

Il procedimento di valutazione di metà mandato (diciotto mesi) dei Direttori Generali delle sole Aziende Sanitarie Locali ASL BA - ASL BR - ASL BT - ASL TA, avviato nel 2016, invece, si è concluso solo con deliberazione di Giunta regionale n. 324 del 13/03/2018 (agli atti non risulta documentazione su ASL Foggia e ASL Lecce).

La valutazione complessiva si intende negativa nel caso in cui gli obiettivi di mandato non raggiunti risultino in misura superiore al 20% del totale di quelli assegnati.

All'esito delle predette verifiche e sulla base delle risultanze dei lavori della Commissione di esperti la cui valutazione risulta positiva, la citata deliberazione di Giunta regionale n. 324/2018 ha attestato il raggiungimento degli obiettivi, sia in merito al raggiungimento degli obiettivi vincolanti a pena di decadenza che in merito al raggiungimento degli obiettivi di mandato, e ha dato mandato per i conseguenti adempimenti.

Come precedentemente evidenziato, gli obiettivi sono stati certificati nonostante risulti per il 2016, tra le altre criticità, il mancato contenimento della spesa per dispositivi medici, seppure non oggetto di specifica valutazione a tal fine e, come già specificato nel paragrafo che precede, inserito come obiettivo dal 2017.

In sede istruttoria è stato quindi richiesto un aggiornamento sugli esiti delle valutazioni effettuate dalla Commissione nell'anno in corso.

Nel sottolineare che nel corso del 2019 si sta procedendo ancora alle valutazioni del solo 2017 e che tale tempistica far venire meno l'utilità della stessa valutazione (venendo così a mancare la possibilità di adottare i necessari correttivi dell'azione degli stessi direttori generali, nonché

quel naturale diretto collegamento tra azione e valutazione in sé, collegamento che dovrebbe, peraltro, sussistere in particolar modo per una relazione di metà mandato e soprattutto in considerazione della circostanza che gli stessi incarichi sono ormai scaduti e i direttori sono stati sostituiti), si evidenzia che, nella nota di riscontro del 18 luglio è stato riferito che solo con nota del 14 febbraio «è stato chiesto ai competenti Uffici di certificare il raggiungimento/mancato raggiungimento dei singoli obiettivi e dei relativi indicatori sulla base dei target indicati per l'anno di riferimento della valutazione, nel prospetto di cui all'Allegato n.1 alla Deliberazioni di Giunta n. 2198 del 28 dicembre 2016 e di relazionare in merito al Direttore del Dipartimento Promozione della Salute, del Benessere Sociale e dello Sport per tutti.».

In ultimo, nella nota prot. n. 4279 del 20 settembre 2019, la Regione, ha confermato quanto riportato nella presente Relazione, dettagliando i singoli obiettivi assegnati sin dal 2016 ai direttori generali:

- 1) Utilizzo del sistema di contabilità analitica per centri di costo e di responsabilità, che consenta analisi comparative di costi, rendimenti e risultati;
- 2) Attuazione della programmazione regionale in materia di rete ospedaliera e di riequilibrio ospedale-territorio;
- 3) Contenimento della spesa del personale entro i limiti fissati dalla normativa vigente;
- 4) Contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera e territoriale;
- 5) Verifica dell'appropriatezza delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie pubbliche e private insistenti sul territorio aziendale, ivi compresi gli Enti ecclesiastici e gli IRCCS;
- 6) Riduzione della mobilità passiva extraregionale;
- 7) Rispetto delle disposizioni vigenti in materia di Sanità elettronica;
- 8) Qualificazione dei programmi di screening ed adeguamento degli screening aziendali agli standard nazionali;
- 9) Attuazione Piano Regionale dei Controlli in materia di sicurezza alimentare e sanità veterinaria.

Benché l'ultima valutazione dei Direttori effettuata afferisca al raggiungimento degli obiettivi assegnati per il 2016 e la Regione specifichi ancora che debba avviare le procedure di valutazione di metà mandato del 2017 (in base agli obiettivi annuali e triennali assegnati nel 2016, con delibera di Giunta n. 2198), per l'approfondimento degli argomenti sopra elencati, oggetto di valutazione, si rinvia ai singoli relativi paragrafi.

## 7.12 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. n. 311/2004 e smi;
- Monitoraggio contabile e documenti di programmazione (es. Piano Sanitario Regionale, DIFE, 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'Agenda 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'Agenda Regionale Sanitaria ivi prevista (A.Re.S.), già precedentemente commissariata.

L'Agenda 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.

La legge 29 è stata successivamente, oggetto di modifiche da parte della Regione, con legge n. 5 del 07/02/2018, modifiche rese necessarie a seguito del parere prot. 4785 del 18/9/2017, trasmesso dal Ministero della Salute, Dipartimento per gli Affari Regionali.

In particolare, con l'art. 1 della legge 5 sono state apportate delle modifiche agli artt. n. 3 e n. 9 della l.r. n. 29 del 24/07/2017.

L'art. 3 della l.r. n. 29/2017, rubricato «Competenze», al comma 1 lett. a), prima delle modifiche, prevedeva che l'A.Re.S.S. elaborasse le strategie regionali in ambito sanitario, socio-

sanitario e sociale, anche al fine di contrastare le diseguaglianze in campo socio-sanitario e garantire l'universalità dei servizi in questo ambito.

Con le modifiche introdotte dalla l.r. n. 5/2018, la nuova espressione della lett. a) prevede ora che l'Agenzia si limiti a formulare la proposta per la elaborazione delle strategie regionali in ambito sanitario, socio-sanitario e sociale anche al fine di contrastare le diseguaglianze in campo socio-sanitario e garantire l'universalità dei servizi in questo ambito.

Ancora, la lett. e) del comma 1 dell'art. 3 prevedeva che l'agenzia formulasse la proposta per la programmazione regionale degli investimenti strutturali in ambito sanitario, sociale e socio-sanitario e nel testo modificato della lett. e), viene precisato che detta proposta sia coerente con la programmazione ospedaliera.

Le segnalate modifiche sono state determinate dalla necessità di riportare le funzioni dell'Agenzia a criteri più consoni al modello organizzativo MAIA adottato dalla stessa Regione. Infatti, come evidenziato nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge n.301/2017 (poi divenuto l.r. n. 5/2018), *«è in re ipsa che le funzioni dell'Agenzia siano di proposta e innovazione e non possa la stessa sostituirsi al Dipartimento promozione della Salute, del benessere Sociale e dello Sport pe tutti nelle attività di governance del processo di attuazione del Programma operativo 2016/2018. La dizione utilizzata in sede di redazione del DDL riporta sul punto un mero errore materiale, per il quale si ravvisa la necessità di adottare provvedimento di rettifica, in ottemperanza a quanto suggerito dal Ministero»*.

Le modifiche all'art. 9 della l.r. n. 29/2017, rubricato «Risorse finanziarie», sono intervenute, tra le altre, sulla dotazione finanziaria dell'A.Re.S.S. e, in particolare, il comma 3, lett. a), punto 1) è stato riscritto nei seguenti termini *«La dotazione finanziaria dell'A.Re.S.S. è determinata da: a) il contributo ordinario individuato: 1) nell'ambito del documento di indirizzo e funzionamento del SSR, a valere sul Fondo sanitario regionale, per il funzionamento e l'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui alla presente legge»* rispetto al testo previgente che, invece, prevedeva *«La dotazione finanziaria dell'A.Re.S.S. è determinata da: a) il contributo ordinario individuato: 1) nell'ambito del documento di indirizzo e funzionamento del SSR, a valere sul Fondo sanitario regionale, per il funzionamento e l'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui alla presente legge, nonché per l'integrale finanziamento della spesa per il personale, ivi incluso il Direttore generale;...»*.

Sempre secondo il disposto dell'art. 9 della l.r. n. 29/2017, inoltre, sono previste quote aggiuntive, a valere sul Fondo sanitario regionale, per l'eventuale finanziamento di specifici progetti; ricavi e proventi derivanti dall'eventuale attività svolta in favore di soggetti terzi;

donazione e lasciti, accettati con deliberazione della Giunta regionale e destinati all' Agenzia e infine finanziamenti ottenuti per la esecuzione di programmi di ricerca proposti da enti nazionali e internazionali.

Il comma 4, dell' art. 9 della l.r. n. 29/2017, dopo le modifiche introdotte dalla l.r. n. 5/2018, nel disciplinare che la Giunta regionale provvede all' assegnazione delle risorse strumentali e finanziarie per il funzionamento e la gestione delle finalità e compiti attribuiti all' A.Re.S.S., anche al fine di finanziare le funzioni in ambito sociale, precisa che vengono comunque fatti salvi i vincoli di finanza pubblica.

Sul punto, nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge n.301/2017 già citato, si evidenzia che a parere del Ministero la precedente disciplina non collimasse con le prescrizioni di cui all' art. 1 comma 174 della legge 311/2004, nella parte in cui la stessa norma impone alle Regioni impegnate in Piani di Rientro del disavanzo sanitario il divieto di effettuare spese non obbligatorie. Conseguentemente, la l.r. 29/2017 evidenziava una presunta violazione dell' art. 117, comma 3, Costituzione. Nella Relazione viene quindi invocato il principio di prevalenza e specificato che *«le funzioni dell' Aress non sono funzioni sociali pure, ma solo ed esclusivamente funzioni sociali commiste a quelle sanitarie ed asservite alle stesse, con prevalenza del profilo sanitario; nello specifico l' AreSS è deputata ad occuparsi di studi delle determinanti sociali di salute e studi degli effetti sociali di iniquo accesso ai servizi sanitari e la formulazione di proposte risolutive in tal senso. La Regione Puglia, nel rispetto dell' invarianza della spesa pubblica, qualora dovessero ritenere di trasferire all' AReSS funzioni strettamente sociali, provvederà conseguentemente al trasferimento delle relative risorse strumentali economiche e di personale...»*.

Sempre a tal fine è stata, inoltre, aggiunta la previsione di cui al comma 4-bis all' art. 9 secondo la quale *«l' A.Re.S.S. si dota di un sistema contabile che garantisca la rendicontazione separata delle funzioni in base alle fonti di finanziamento»*.

Sul punto occorre evidenziare che 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 (nominati dalla Giunta regionale, su proposta dell' assessore competente, tra coloro che sono iscritti nel registro dei revisori contabili, di cui uno con funzioni di presidente, avente durata triennale).

L' art. 7 della legge 29/2017 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.

Allo stato attuale, per come emerge dai dati riportati nella Relazione sulle performance (approvata solo nel maggio 2019), nelle more della riorganizzazione della nuova Agenzia, e dell'approvazione dell'atto aziendale di organizzazione e funzionamento (avvenuta con DGR n.1069 del 19/6/2018), l'Agenzia ha continuato a rispettare una strutturazione a matrice: le attività tecnico-scientifiche ed a valenza esterna delle Aree di Direzione e dei Servizi di Supporto (quattro aree aziendali di direzione) sono state sostenute dall'azione interaziendale trasversale della Struttura di Direzione Amministrativa, a sua volta articolata in Settori ed Uffici (risulta anche che l'Ufficio farmaci che dal 1.1.2017 dovrebbe essere una struttura priva di esistenza giuridica autonoma anche se non formalmente soppressa).

Il personale in servizio al 31/12/2017 risulterebbe quindi composto da 18 risorse del comparto (16 a tempo indeterminato e 2 a determinato) e 7 dirigenti (9 al 30/11/2017, di cui 4 a tempo indeterminato, 2 determinato e 3 per altre fattispecie).

Nella stessa relazione vengono evidenziate le criticità legate, in primo luogo, alle incertezze relative alla definizione numerica e alla composizione della dotazione organica dell'Agenzia, *«cristallizzata legislativamente dalla stessa legge istitutiva, L.R. Puglia 24/2001, e più volte modificata nel corso degli anni per effetto delle ripetute, parziali e spesso incoerenti novelle stratificatesi nel tempo (LL.RR. 20/2002, 14/2004, 26/2006 e 10/2007). Lo stesso anacronistico contingentamento legale del numero massimo della dotazione organica - unicum nel panorama delle Agenzie pugliesi e singolarità nel più ampio alveo delle Pubbliche Amministrazioni chiamate dal Testo Unico del Pubblico Impiego a determinare autonomamente la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche, previa verifica degli effettivi fabbisogni - pare del tutto inconciliabile con l'autonomia organizzativa, tecnica, amministrativa e contabile dell'Agenzia, nonché con il potenziamento delle competenze tracciato dal nuovo Modello ambidestro della Regione ed, in ultima analisi, con la capacità dell'Ente di rispondere celermente alle mutate esigenze progettuali o strategiche perseguite».*

Ciò posto, dalla tabella del valore della produzione riportata nella stessa Relazione, emerge che i contributi a favore dell'Agenzia sono cresciuti del 74% tra il 2016 e il 2017.

D'altro lato, dalla tabella dei costi della produzione, emerge che le consulenze e altre prestazioni di lavoro sanitario sono aumentate del 789% nello stesso periodo (passando da 24

a 213 mila euro) e le consulenze per altri servizi sono aumentate del 43% (passando da 272 a 390 mila euro).

Dall'esame degli incarichi conferiti, per come pubblicati nella pagina dell'Amministrazione trasparente dell'Agenzia, emerge che si tratta di incarichi continuativi e ripetuti nel tempo, con oggetto non ben definito.

Si rileva peraltro, che, per come normativamente previsto, la Giunta regionale dovrebbe esercitare il controllo preventivo sugli atti aziendali di organizzazione e funzionamento dell'A.Re.S.S. e sul bilancio preventivo economico e di esercizio.

InnovaPuglia S.p.A., invece, per come riportato in sede istruttoria, è una società in house della 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](http://www.empulia.it))».*

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

Nel corso dell'esercizio 2018, la legislazione regionale in campo sanitario è apparsa particolarmente significativa poiché è intervenuta sulla definizione delle competenze e sulla

struttura del finanziamento dell'Agenda Regionale strategica per la salute e il sociale - A.Re.S.S.; sono state emanate norme in materia di nomina dei direttori generali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, sono state apportate modifiche in materia di Consiglio regionale sanitario, sono state apportate le modifiche alla legge regionale n. 53 del 12/12/2017, in materia di riorganizzazione delle strutture sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti; sono stati stabiliti obblighi in materia di vaccinazione degli operatori sanitari; sono state previste misure finanziarie a sostegno delle Scuole di specializzazione dell'area medica delle Università di Bari e di Foggia; si è intervenuto nell'ambito del potenziamento degli investimenti in ricerca e innovazione, in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private e sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale.

La legge regionale n. 5 del 07/02/2018, con cui sono state apportate delle modifiche alla legge regionale con cui veniva istituita l'Agenda Regionale strategica per la salute e il sociale - A.Re.S.S., l.r. n. 29 del 24/07/2017, si è già stata trattata nel paragrafo che precede.

Con la successiva legge regionale n. 15 del 17/04/2018, invece, si è proceduto all'adeguamento della normativa regionale in materia di nomina dei Direttori generali delle Aziende ed Enti del S.S.R., in applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria) e sono stati previsti interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare.

L'art. 2 della stessa legge delinea le procedure per la nomina dei direttori e in particolare:

- al comma 1, prevede che siano scelti esclusivamente tra i soggetti che risultino inseriti nell'elenco nazionale degli idonei alla nomina di direttore generale delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere e degli altri enti del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.), istituito presso il Ministero della salute, che viene aggiornato con cadenza biennale;
- al comma 2 viene stabilito che, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale di azienda o ente del S.S.R, la Regione rende noto l'incarico che intende attribuire tramite apposito avviso pubblico, approvato dalla Giunta regionale e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia e sul sito web istituzionale regionale, al fine di acquisire le relative manifestazioni di interesse;

- al comma 3 viene stabilito che coloro i quali risultino inseriti nell'elenco nazionale e abbiano interesse a ricoprire l'incarico dovranno presentare apposita domanda corredata da un curriculum professionale aggiornato, secondo le modalità procedurali e nei termini previsti dall'avviso di riferimento;
- il comma 4 prevede che la valutazione dei candidati, per titoli e colloquio, finalizzata ad accertare le attitudini e le specifiche competenze rispetto all'incarico da ricoprire, è effettuata da una commissione di esperti nominata con decreto del presidente della Regione. La commissione è composta da tre componenti, dei quali uno designato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), uno designato dall'Istituto superiore di sanità (ISS), scelto fra esperti in management sanitario, e uno designato dal Presidente della Regione, scelto tra esperti in materia di programmazione sanitaria e socio-sanitaria, gestione finanziaria e di bilancio e gestione delle risorse umane in ambito sanitario. La partecipazione alla predetta commissione è a titolo gratuito e ai componenti della stessa non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Detta commissione effettua la valutazione sulla base delle esperienze dirigenziali e di direzione maturate dai candidati, anche attraverso una pesatura degli incarichi ricoperti, alla relativa complessità e all'entità delle risorse umane, finanziarie e strumentali gestite, tenendo conto della dimensione della struttura in cui è stata maturata l'esperienza dirigenziale e privilegiando profili di spiccata attitudine manageriale. Nella valutazione si dovrà inoltre tenere conto, per ciascun candidato, di eventuali provvedimenti di accertamento della violazione degli obblighi in materia di trasparenza;
- il comma 6 prevede che la Commissione dopo aver effettuato la valutazione propone al Presidente della Regione una rosa di candidati, corredata dai relativi curricula, unitamente ai verbali contenenti gli esiti della valutazione. Nella rosa proposta non potranno essere inseriti coloro i quali abbiano ricoperto, per due volte consecutive, l'incarico di direttore generale presso la medesima azienda o ente del S.S.R. cui si riferiscono gli incarichi da attribuire;
- il comma 7 prevede che la Giunta regionale designa quale direttore generale colui che, tra i candidati inseriti nella rosa proposta dalla commissione di esperti, presenti i requisiti maggiormente coerenti con le caratteristiche dell'incarico da ricoprire. Conseguentemente,

previo accertamento dell'insussistenza delle cause di inconferibilità e incompatibilità normativamente prescritte, e previa acquisizione dei pareri di legge, la Giunta regionale procede alla nomina del soggetto designato. La nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria è effettuata dalla Giunta regionale d'intesa con il rettore dell'università interessata.

La nomina del direttore generale di istituto di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, in adempimento della specifica normativa di settore, segue le procedure di cui all'articolo 3. Il provvedimento di nomina è motivato e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia e sul sito web istituzionale della Regione e delle aziende ed enti interessati, unitamente al curriculum del soggetto nominato e ai curricula degli altri candidati inclusi nella rosa;

- il comma 8 dispone che il direttore generale dell'azienda sanitaria locale, entro sessanta giorni dall'insediamento, illustra alla conferenza dei sindaci gli obiettivi e le priorità strategiche aziendali;
- il comma 9 dispone che alla scadenza dell'incarico del direttore generale ovvero nelle ipotesi di decadenza o mancata conferma dell'incarico, si procede alla nuova nomina secondo le procedure previste dal medesimo articolo. La nuova nomina, solo in caso di decadenza o mancata conferma dell'incarico, può essere effettuata anche mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti nella rosa di cui al comma 6, relativa a una selezione svolta in data non antecedente agli ultimi tre anni e purché i candidati inclusi nella rosa risultino ancora iscritti nell'elenco nazionale.

Con riferimento alla nomina dei direttori generali degli IRCCS pubblici del S.S.R. l'art. 3 prevede che il direttore generale dell'istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblico, scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale di idonei e in possesso dei requisiti di cui all'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288 (Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3) è nominato con provvedimento del Presidente della Regione, sentito il Ministro della salute, con le procedure previste dall'articolo 2 della presente legge per tutte le aziende ed enti del S.S.R.

L'art. 4 disciplina l'ipotesi di commissariamento delle aziende ed enti del S.S.R.. Viene stabilito che la Regione, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale e laddove per comprovati

motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina del direttore generale, può procedere *intuitu personae* all'affidamento dell'incarico a un commissario straordinario, scelto nell'ambito dell'elenco nazionale di cui all'articolo 2, comma 1, della stessa l.r. 17/04/2018, n. 15.

Con l'art. 6, sempre della l.r. n. 15/2018, con emendamento d'aula, sono stati previsti interventi finanziari in favore della ricerca per la cura delle malattie rare con cui è stata prevista l'applicazione di un contributo di solidarietà, nella misura disciplinata dalla stessa norma, sugli assegni vitalizi in pagamento. Il risparmio di spesa così conseguito viene, quindi, destinato al finanziamento di progetti per finalità di ricerca in materia di cura delle malattie rare.

E' necessario evidenziare che la l.r. n. 15/2018 è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri in quanto, nel disciplinare i casi di vacanza dell'ufficio di direttore generale delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale, si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, violando altresì i principi di ragionevolezza, di adeguatezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Su tale legge è intervenuta recentemente la pronuncia della Corte con la Sentenza n. 87 depositata in data 19/4/2019. La Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione. Le disposizioni impugnate, infatti, non attribuiscono alla Regione una discrezionalità tale da poter scegliere, ogni volta che l'ufficio di direttore generale sia vacante, se nominare il nuovo direttore o commissariare l'ente.

Con la legge regionale n. 17 del 30/04/2018 sono state apportate le modifiche alla legge regionale 29 marzo 2016, n. 4 in materia di Consiglio sanitario regionale.

Le modifiche hanno riguardato la composizione degli organi.

È stata, infatti, abrogata la lettera b), del comma 1, dell'art. 3, che prevedeva due vice Presidenti, di cui uno vicario.

All'art. 4, rubricato «il Presidente», è stato aggiunto il comma 1-*bis* che prevede che in caso di assenza, il Presidente sia sostituito nelle sue funzioni dal vice Presidente vicario di cui all'articolo 6 della medesima legge regionale, nella persona del Presidente dell'Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri (OMCeO), designato dal coordinamento regionale dei

Presidenti provinciali di OMCeO, appositamente convocato dal Presidente dell'Ordine del capoluogo di regione.

L'art. 5, rubricato «il vice Presidente vicario», è stato interamente abrogato.

All'art. 6 rubricato «Ufficio di Presidenza» al comma 1 è stato aggiunto che l'Ufficio di Presidenza viene nominato dal Presidente della Giunta regionale e in merito alla sua composizione, in relazione alla figura dei due vice Presidenti viene precisato dopo le parole «di cui uno vicario» è stato aggiunto «designato dal coordinamento regionale dei Presidenti provinciali dell'Ordine dei medici chirurghi e odontoiatri (OMCeO), appositamente convocato dal Presidente dell'Ordine del capoluogo di regione, e l'altro vice Presidente eletto dai componenti dell'Ufficio di Presidenza con voto segreto. In caso di parità di voti viene designato il candidato più anziano di età». In ordine all'Assemblea di cui all'art. 7, tra le altre, è stato precisato al comma 1 che l'Assemblea del Consiglio sanitario regionale viene nominata dal Presidente della Giunta e che essa è composta oltre che dai Presidenti degli OMCeO anche dai Presidenti degli Ordini infermieristici e degli assistenti sociali di Puglia (lett. b), comma 1, art. 7 l.r. n. 4/2016, nel testo così come modificato dalla l.r. n. 17/2018).

Con le leggi regionali n. 18 del 30/04/2018 e n. 53 del 03/12/2018 sono state apportate le modifiche alla legge regionale n. 53 del 12/12/2017 in materia di riorganizzazione delle strutture sanitarie pugliesi per l'assistenza residenziale alle persone non autosufficienti.

Le modifiche si sono rese necessarie anche al fine di aderire alle osservazioni formulate dal Ministero della Salute sulla l.r. n. 53/2017.

Le predette modifiche hanno riguardato la classificazione delle RSA di cui al comma 1 dell'art. 2 della l.r. 53/2017.

Il nuovo testo, dapprima modificato dall'art. 1, comma 1, l.r. 30 aprile 2018, n. 18 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), l.r. 3 dicembre 2018, n. 53, prevede che la RSA è articolata secondo capacità e intensità assistenziale in RSA estensiva e RSA di mantenimento.

Le modifiche hanno riguardato anche la tipologia di utenza di dette strutture (art. 3 l.r. n. 53/2017).

Con riferimento alla gestione diretta della quota dell'assistito l'art. 4 viene dapprima sostituito dalla l.r. n. 18/2018 e infine abrogato dalla l.r. 53/2018. Infine, con l'art. 6 della l.r. n. 53/2018 sono state apportate integrazioni all'art. 29 della l.r. n. 9/2017 in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle

strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private dove è stato inserito il comma 7-bis che dispone che *«sono fatte salve, altresì, le istanze di autorizzazione alla realizzazione o alla ristrutturazione di strutture sanitarie e socio-sanitarie con mezzi propri presentate dai privati alla data del 31 dicembre 2017 che alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 6 sono state autorizzate, ovvero per le quali è decorso, senza diniego, il termine previsto dalla legge per il rilascio. I relativi posti letto, al fine delle autorizzazioni all'esercizio, rientrano nel fabbisogno determinato dallo stesso regolamento, in corso di approvazione, anche se in esubero»*.

La l.r. n. 18/2018, è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri in quanto le disposizioni degli artt. 1, 2 e 3, nel modificare rispettivamente gli artt. 2, 3 e 4 della legge regionale n. 53 del 2017, impugnati dal Consiglio dei Ministri con delibera dell'8 febbraio 2018, non consentivano il venir meno delle ragioni che avevano condotto all'impugnativa sopra indicata e presentavano anzi i medesimi vizi di legittimità costituzionale che inficiavano la legge regionale n. 53 del 2017. In particolare, alcune norme, riguardanti le prestazioni erogate dalle Residenze sanitarie assistenziali, avrebbero violato il principio del contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio generale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Un'altra norma, configurando un nuovo sistema di assistenza sanitaria, non previsto dalla normativa statale, avrebbe violato i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. Successivamente la Regione Puglia, con la l.r. n. 53/2018, ha modificato le disposizioni sopra citate adeguandole alla normativa statale di riferimento.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 31 gennaio 2019, ha deliberato la non impugnativa della legge regionale n. 53/2018. Nella seduta del 7 marzo 2019, quindi, considerato che apparivano venute meno le ragioni che avevano determinato l'impugnativa della legge n. 18, su parere conforme del Ministero della salute e a seguito di comunicazione da parte della Regione della mancata applicazione delle disposizioni censurate, il Consiglio dei Ministri deliberava di rinunciare al ricorso sulla stessa l.r. n. 18/2018 e sulla l.r. n.53/2017.

Con la legge regionale n. 27 del 19/06/2018 recante «Disposizioni per l'esecuzione degli obblighi di vaccinazione degli operatori sanitari» viene stabilito al comma 1, dell'art. 1 che *«la Regione Puglia, al fine di prevenire e controllare la trasmissione delle infezioni occupazionali e degli*

*agenti infettivi ai pazienti, ai loro familiari, agli altri operatori e alla collettività, individua con la deliberazione di cui all'articolo 4, i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale».*

Il successivo comma 2 prevede che *«in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, le direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, valutano l'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori».*

Tuttavia, la Corte costituzionale, con sentenza 17 aprile - 6 giugno 2019, n. 137 (pubblicata nella Gazz.Uff. 12 giugno 2019, n. 24, prima serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma in questione.

All'art. 2 sono disciplinati i casi di esenzione ovvero quei casi di accertato pericolo concreto per la salute dell'operatore sanitario in relazione a specificità cliniche. È previsto l'attestato di esonero dall'obbligo di vaccinazione, per accertati motivi di ordine medico, rilasciato dal medico convenzionato con il Servizio sanitario regionale.

L'art. 3 definisce il procedimento secondo cui gli operatori sanitari, presentano al direttore sanitario della struttura in cui prestano servizio una dichiarazione comprovante la propria situazione vaccinale.

Il direttore della struttura sanitaria, nel caso di omessa presentazione di apposita certificazione attestante l'adempimento agli obblighi vaccinali e/o dell'eventuale indagine sierologica attestante lo stato d'immunità dell'operatore sanitario, informa tempestivamente la direzione generale dell'azienda sanitaria locale di appartenenza per le opportune verifiche e l'assunzione dei provvedimenti previsti dalla presente legge e da ogni normativa nazionale e contrattuale vigente.

All'art. 4 viene stabilito che entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge, con apposito provvedimento deliberativo, la Giunta regionale provvede a dettagliare le modalità d'attuazione delle disposizioni ivi previste e adotta decisioni dirette a promuovere le vaccinazioni.

Infine, all'art. 5 della legge sono state disciplinate le sanzioni in caso di mancato adempimento delle prescrizioni previste dall'articolo 1, comma 1 e all'articolo 3, e comporta a carico del responsabile l'irrogazione di una sanzione amministrativa da euro 500,00 a euro 5 mila, per ciascuna violazione, irrogata dall'autorità sanitaria locale.

La l.r. n. 27/2018 è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri in quanto, imponendo obblighi di vaccinazione, eccede dalle competenze regionali e interviene in un ambito nel quale sono prevalenti gli aspetti ascrivibili ai principi fondamentali in materia di tutela della salute e di profilassi internazionale, riservati alle competenze legislative dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, e comma secondo, lettera q), della Costituzione, ledendo altresì il principio di eguaglianza, nonché il principio della riserva di legge in materia di trattamenti sanitari di cui agli artt. 3 e 32 della Costituzione.

Con la Sentenza n. 137 depositata in data 6/6/2019 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della stessa legge; inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intera stessa legge regionale promosse, in riferimento agli articoli 3, 32, 117, commi secondo, lettera q) e terzo della Costituzione; non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, e degli articoli 4 e 5 della medesima legge regionale promosse in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera q), e terzo, Costituzione.

Con la legge regionale n. 44 del 10/08/2018, legge di assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020, sono state previste e disciplinate una serie di misure relative all'ambito sanitario:

- con l'art. 12 sono state previste misure finanziarie a sostegno delle Scuole di specializzazione dell'area medica delle Università di Bari e di Foggia (cfr. paragrafo che segue);
- con l'art. 14 si interviene nell'ambito del potenziamento degli investimenti in ricerca e innovazione. La Regione ha inteso favorire 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 dal comma 1 dell'art. 14 e 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. Gli interventi sono programmati con provvedimenti della Giunta regionale e monitorati e valutati annualmente. Per l'attuazione della presente norma è stata prevista la 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 euro 3 milioni 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 euro 28 milioni. Per le finalità di cui al presente articolo, nel bilancio regionale, nell'ambito della missione 13, programma 8, titolo 2, è assegnata una dotazione finanziaria per l'esercizio finanziario 2018, in termini di competenza e cassa, di euro 3 milioni (bilancio vincolato) e, nell'ambito della missione 14, programma 3, titolo 2, in termini di competenza, di euro 5 milioni (bilancio autonomo), per ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020. Per le annualità successive si provvederà con le rispettive leggi di bilancio;

- con l'art. 40 vengono previste le modifiche all'articolo 5 della legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 recante la «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» e viene stabilito che sono soggetti all'autorizzazione alla realizzazione, tra gli altri, anche i consultori pubblici e privati.

Con la legge regionale n. 66 del 18/12/2018 recante «Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale» la Regione Puglia in coerenza alle disposizioni statutarie e al fine di creare una più solida integrazione tra ospedale e territorio, decongestionando l'attività delle strutture di pronto soccorso dagli interventi connessi a problematiche di bassa criticità, aumentando l'appropriatezza delle cure e riducendo i tempi d'attesa ha disciplinato, all'art. 2, il servizio di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità. All'art. 3 viene disposto che la legge regionale non comporta nuove spese o minori entrate per il bilancio regionale, configurandosi come atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale.

La l.r. n. 66/2018, è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri in quanto una norma riguardante l'organizzazione dei servizi di continuità assistenziale invade la competenza riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in materia di ordinamento civile, alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva.

## 7.14 La convenzione con le Università

Con l'art. 12 della legge regionale n. 44/2018 sopra indicata, sono state previste misure finanziarie a sostegno delle Scuole di specializzazione dell'area medica delle Università di Bari e di Foggia, al fine di superare la carenza di medici specialisti nell'ambito dell'assistenza sanitaria pugliese.

L'ambito di validità temporale del contributo di cui ai commi 1, 2 e 3 è di quindici anni, a partire dall'esercizio finanziario 2018, per un importo massimo di euro 3 milioni annui e per un onere complessivo massimo di euro 45 milioni.

Per il finanziamento della spesa è assegnata per l'esercizio 2018 una dotazione finanziaria dal bilancio autonomo regionale, nell'ambito della missione 13, programma 7, titolo 1, in termini di competenza e cassa, di euro 3 milioni. La medesima dotazione finanziaria in termini di competenza è assegnata per ciascuno degli esercizi finanziari 2019 e 2020. Per le annualità successive si provvederà con le rispettive leggi di bilancio, nel rispetto della convenzione.

In particolare, con la legge all'esame la Regione ha inteso partecipare all'obiettivo di copertura dei posti di professore di ruolo dell'area medica delle Università di Bari e Foggia, contribuendo al consolidamento dei requisiti minimi d'accreditamento delle Scuole.

Per tale finalità è stata prevista la sottoscrizione di un'apposita convenzione tra Regione Puglia e le Università di Bari e di Foggia, contenente tutte le disposizioni operative più coerenti per il raggiungimento delle finalità previste dalla norma, oltre a quelle dirette ad assicurare l'aderenza dei programmi di reclutamento per le singole Scuole di specializzazione con i fabbisogni regionali in quanto connessi a priorità strategiche dell'assistenza sanitaria pugliese e la subordinazione della conferma del finanziamento, per gli anni successivi al triennio 2018-2020, al relativo accreditamento di ciascuna Scuola di specializzazione.

Secondo quanto previsto dalla l. n. 240/2010, art. 18, comma 3, «*gli oneri derivanti dalla chiamata di professori di cui al comma 1 e dall'attribuzione dei contratti di cui all'articolo 24 possono essere a carico totale di altri soggetti pubblici e di soggetti privati, previa stipula di convenzioni di importo non inferiore al costo quindicennale per i posti di professore di ruolo e di ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), ovvero di importo e durata non inferiore a quella del contratto per i posti di ricercatore di cui all'articolo 24, comma 3, lettera a)*».

In data 6 febbraio 2019 le parti hanno quindi sottoscritto la convenzione, secondo la programmazione definita dalle due università.

A fronte degli impegni sottoscritti, le Università si impegnano a comunicare annualmente alla Regione lo stato di accreditamento delle singole scuole di specializzazione.

Per sovrintendere sulla programmazione e al monitoraggio degli interventi previsti dalla disposizione, è quindi prevista l'istituzione di un comitato tecnico interno della Regione Puglia costituito dal direttore del Dipartimento politiche della salute della Regione Puglia, dal direttore del Dipartimento bilancio e risorse finanziarie della Regione Puglia e dai direttori generali dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria «Policlinico» di Bari e dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria «Ospedali Riuniti» di Foggia.

Dagli approfondimenti condotti in sede istruttoria, è emerso che le due università hanno già avviato e, in alcuni casi, concluso le procedure di reclutamento dei docenti.

L'Università di Bari, peraltro, a seguito della Sentenza della Corte costituzionale n. 78/2019 e della nota MIUR n.990/2019, ha preventivamente modificato il Regolamento di Ateneo per la chiamata dei professori di ruolo, prevedendo all'art. 5, tra le altre indicazioni in tema di incompatibilità, che i docenti componenti la commissione siano estratti tra una rosa di almeno otto professori (solo quattro per l'Università di Foggia, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento del 26/7/2018).

Inoltre, nel mese di luglio 2019, il MIUR ha reso noto il nuovo elenco delle scuole accreditate, provvisoriamente accreditate e non accreditate.

Ciò posto, dall'esame dei dati trasmessi dalla Regione emerge che sono stati assunti a tempo indeterminato professori di ruolo per scuole che, alla data attuale, non risultano accreditate e nell'incertezza del loro futuro accreditamento. Altre procedure sono state bandite, pur dopo la pubblicazione del decreto.

Con riferimento all'Università di Foggia, tra queste, al 3 luglio, dai dati trasmessi dall'università, risultava reclutato un associato per la scuola non accreditata (e per cui nell'anno accademico 2018/2019 non è stato richiesto l'accREDITAMENTO) di anatomia patologica e una procedura programmata per la scuola non accreditata di chirurgia plastica e una per endocrinologia.

Diverse le procedure concluse o in corso con riferimento alle scuole provvisoriamente accreditate (anestesiologia, reumatologia, medicina fisica e riabilitazione e altre con procedure già deliberate e bandite e/o programmate).

L'Università di Bari ha bandito procedure selettive per diciannove posti.

In risposta alla richiesta di integrazioni istruttorie del 9 luglio (n. prot. 3251), la Regione trasmetteva la nota del 19 luglio con cui aggiornava i dati sulle scuole accreditate e le procedure espletate.

Per come ulteriormente specificato nelle risposte fornite, le due Università intendono utilizzare i fondi regionali per il consolidamento e potenziamento, nonché per la riattivazione delle scuole di specializzazione.

Benché il fine perseguito dalla normativa all'esame sia proprio il consolidamento delle scuole di specializzazione, considerato anche che le Università si impegnano a comunicare annualmente alla Regione lo stato di accreditamento delle singole scuole, la Sezione ha evidenziato perplessità sull'immissione in ruolo a tempo determinato di docenti per scuole non accreditate (in alcuni casi per mancata richiesta di accreditamento), e sulla recente programmazione di ulteriori procedure concorsuali senza alcuna previsione relativa all'eventualità che le stesse non ricevano l'accreditamento ministeriale.

Sul punto la Regione, nella nota prot. n. 4279 del 20 settembre 2019, ha ulteriormente specificato che in data 4 giugno 2019 si è riunito il Comitato tecnico interno regionale di cui all'articolo 12, comma 6 della predetta legge regionale n. 44/2018 e ha stabilito che *«le Università attestino periodicamente ai Direttori generali dell'A.O.U. di riferimento lo stato di avanzamento delle procedure nel rispetto della finalità perseguita dalla legge regionale n. 44/2018 e dalla Convenzione attuativa innanzi richiamata, ossia il mantenimento e consolidamento dei requisiti previsti per l'accreditamento delle Scuole di Specializzazione, nonché la coerenza degli interventi programmati con il fabbisogno di medici specialisti espressi dalla Regione. Successivamente i Direttori generali forniranno tali attestazioni al Comitato ed alla struttura amministrativa regionale competente al fine di consentire la liquidazione degli importi dovuti.»*.

Inoltre, è stato deciso che:

- «1. le Università entro il 30 novembre di ciascun anno devono rendicontare al Direttore generale della AOU di riferimento gli importi relativi ai reclutamenti effettuati nell'anno;*
- 2. la liquidazione dei relativi importi da parte della Regione avviene in unica soluzione entro il 31 dicembre per l'esercizio 2019 e a decorrere dall'esercizio 2020 entro il 30 giugno di ciascun anno;*
- 3. le somme spettanti per ciascun anno ma non impegnate non possono essere utilizzate negli anni successivi»*.

La Regione ha pertanto ulteriormente ribadito che l'effettiva erogazione degli importi nei confronti delle Università è subordinata all'attestazione - da parte dei Direttori generali delle

AOU di riferimento - della coerenza dei reclutamenti di professori universitari con la programmazione recepita in Convenzione e che allo stato, in attesa della trasmissione delle attestazioni in merito allo stato di accreditamento delle relative Scuole di Specializzazione e della congruità degli interventi previsti rispetto alla programmazione regionale e alle stesse finalità della legge regionale, da parte dei Direttori, non si è ancora provveduto a liquidare alcuna somma alle stesse Università.

Come precisato *«le misure finanziarie previste dall'articolo 12 della legge regionale n. 44/2018 sono volte a fornire un contributo alle Università al fine di evitare la chiusura di alcune Scuole di specializzazione, incidendo sui requisiti minimi richiesti dalla normativa nazionale sugli accreditamenti in relazione al personale docente universitario (professori e ricercatori) che, segnatamente, richiede per ciascuna Scuola almeno due professori di ruolo di I e/o II fascia del settore specifico di riferimento della singola tipologia di Scuola. Il finanziamento, dunque, è funzionale al consolidamento dei requisiti minimi di personale previsto, ovvero a consentire alle Università di richiedere l'accreditamento per Scuole di specializzazione che allo stato non risultino ancora accreditate, ma per le quali si ritiene di proporre la relativa domanda di acquisizione dell'accreditamento. In ossequio a tale ratio normativa, l'erogazione degli importi in favore delle Università avverrà esclusivamente in presenza di adeguata attestazione della rispondenza dei reclutamenti di personale docente effettuati dalle Università con la finalità della legge innanzi richiamate. Nella medesima direzione, ai sensi dell'articolo 4 della citata Convenzione trilaterale del 6 febbraio 2019 il finanziamento regionale, per gli anni successivi al primo triennio (2018-2020), "è subordinato all'effettivo accreditamento delle singole Scuole di specializzazione"».*

Si evidenzia sin d'ora che tale profilo sarà anche oggetto di specifico approfondimento e successiva verifica in sede di esame delle relative Aziende ospedaliere universitarie.

## **7.15 I tempi di pagamento dei fornitori**

Per come riferito nella Relazione assessorile al disegno di legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio, anche nel 2018 la Regione Puglia avrebbe posto in essere misure che hanno consentito l'immissione di ulteriore liquidità nel sistema sanitario.

Questo avrebbe determinato il miglioramento della gestione del ciclo passivo e avrebbe conseguentemente generato un Indice di Tempestività dei Pagamenti (ITP) al 31 dicembre

2018, calcolato ex articolo 9 del DPCM 22 settembre 2014, pari a zero (0) giorni (media ponderata).

Come noto, la norma prevede che *«le pubbliche amministrazioni elaborano, sulla base delle modalità di cui ai commi da 3 a 5 del presente articolo, un indicatore annuale dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti». A decorrere dall'anno 2015, le pubbliche amministrazioni elaborano, sulla base delle modalità di cui ai commi da 3 a 5 del presente articolo, un indicatore trimestrale dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». L'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento....Sono esclusi dal calcolo i periodi in cui la somma era inesigibile essendo la richiesta di pagamento oggetto di contestazione o contenzioso».*

Nella Relazione assessorile viene sottolineata l'esistenza di aziende sanitarie regionali che, grazie a sforzi interni e alla abnegazione del personale preposto, pagano prima della scadenza di legge (60 giorni) e viene evidenziato che la Regione Puglia ha ridotto i tempi di pagamento dei fornitori in sanità, passando da un ritardo medio di 290 giorni al dicembre 2011 a zero (0) giorni di fine 2018.

Sempre secondo quanto riferito, gli sforzi compiuti avrebbero rappresentato un importante risultato, in materia di sostenibilità finanziaria per le imprese private, ma anche in considerazione della procedura di infrazione aperta dall'Unione Europea nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto della Direttiva in materia di riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori.

Con nota istruttoria prot. n. 2890 del 10/06/2019, questa Sezione ha chiesto alla Regione Puglia di fornire, distintamente per ciascun Ente del SSR, i dati dei pagamenti effettuati nel corso del 2018 e gli importi dei debiti verso fornitori al 31/12/2018 stratificati secondo l'anno di emissione della fattura.

Tali dati sono stati forniti dalla Regione Puglia, con nota prot. n. 2985 del 17/06/2019, attraverso la compilazione di due distinte tabelle relative, rispettivamente, ai debiti verso fornitori per anno di emissione fattura e ai pagamenti effettuati nel 2018 distinti per anno di emissione fattura.

Dall'esame della tabella relativa ai debiti verso fornitori al 31/12/2018 risulta che, rispetto all'importo complessivo dei debiti pari a € 1.111.634 (migliaia di euro), € 437.585 (migliaia di euro) si riferiscono a debitoria relativa alle annualità precedenti al 2018.

Di questi, € 256.124 (migliaia di euro) attengono a debiti oggetto di contenzioso, per € 200.114 (migliaia di euro) relativi a debitoria del 2014 e ante.

La tabella successiva raggruppa invece i dati relativi ai pagamenti effettuati nel 2018, con separata rappresentazione dell'anno di emissione della fattura.

DEBITI VERSO FORNITORI AL 31/12/2018 PER ANNO DI EMISSIONE FATTURA - IN MIGLIAIA DI EURO						
Azienda/AOU/IRCCS/OO.RR.	2014 e precedenti	2015	2016	2017	2018	Totale debiti verso fornitori al 31/12/2018
ASL BAT	24.688	2.926	2.662	2.149	53.212	85.638
ASL BA	118.577	1.774	68	19.222	170.649	310.290
ASL BRINDISI	33.095	4.078	4.748	13.602	55.784	111.307
ASL FOGGIA	0,00	18.774	20.750	25.720	107.821	173.066
ASL LECCE	19.944	16.485	15.702	19.117	98.748	169.995
ASL TARANTO	17.202	3.439	4.169	21.960	101.731	148.501
POLICLINICO	4.900	388	2.100	2.010	47.118	56.516
ONCOLOGICO	7.613	352	414	2.581	6.399	17.359
DE BELLIS	134	50	56	69	4.189	4.498
OO.RR.FG.	4.010	997	412	646	28.399	34.465
<b>TOTALE</b>	<b>230.162</b>	<b>49.264</b>	<b>51.082</b>	<b>107.077</b>	<b>674.049</b>	<b>1.111.634</b>
<i>di cui in contenzioso/contestato</i>	<b>200.114</b>	<b>15.934</b>	<b>24.315</b>	<b>15.761</b>	<b>37.826</b>	<b>293.949</b>

PAGAMENTI EFFETTUATI NEL CORSO DEL 2018 DISTINTI PER ANNO EMISSIONE FATTURA						
Azienda/AOU/IRCCS/OO.RR.	Ante 2015	2015	2016	2017	2018	Totale pagamenti 2018
GSA					22.122.002,08	22.122.002,08
ASL BAT	65.452,08	94.342,70	356.562,65	29.877.162,76	183.440.998,53	213.834.518,72
ASL BA	3.555.719,81	1.223.145,51	2.931.947,17	104.857.944,52	490.620.140,56	603.188.897,57
ASL BRINDISI	463.859,97	116.566,68	427.200,34	49.133.057,38	184.261.081,77	234.401.766,14
ASL FOGGIA	6.723.442,55	2.592.828,20	2.966.643,50	61.386.303,99	115.939.495,12	189.608.713,36
ASL LECCE	962.902,40	1.674.936,01	1.768.395,39	63.206.145,00	368.042.471,36	435.654.850,16
ASL TARANTO	1.829.592,35	690.030,79	1.834.792,95	48.602.803,21	283.567.530,56	336.524.749,86
POLICLINICO	945.951,67	133.137,00	1.457.845,84	38.526.276,36	205.367.854,22	246.431.065,09
ONCOLOGICO	83.806,67	26.462,89	32.396,10	27.363.832,45	53.829.175,69	81.335.673,80
DE BELLIS	362.125,33	8.773,89	18.731,27	4.847.861,86	21.761.102,99	26.998.595,34
OO.RR. FOGGIA	979.951,38	139.902,87	254.193,97	17.950.348,12	92.345.027,53	111.669.423,87
<b>TOTALE</b>	<b>15.972.804,21</b>	<b>6.700.126,54</b>	<b>12.048.709,18</b>	<b>445.751.735,65</b>	<b>2.021.296.880,41</b>	<b>2.501.770.255,99</b>

Come emerge dai dati sopra riportati, l'80,79% del totale dei pagamenti dei debiti verso fornitori eseguiti nell'anno 2018, pari a € 2.021.296.880,41 (rispetto al totale di € 2.501.770.255,99), si riferisce a fatture emesse nel 2018, e il 17,82%, pari a € 445.751.735,65, si riferisce a fatture emesse nel 2017.

Nella relazione assessorile viene evidenziato che in tema di fornitori del SSR, la GSA Puglia è stata chiamata a far parte del Tavolo Ministeriale per l'avvio del Nodo Smistamento Ordini (NSO). Infatti, così come per il passato, per favorire la riduzione dei tempi medi di pagamento è stata introdotta la fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le P.A..

Il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze è divenuto quindi primario nel monitoraggio del processo di estinzione dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni mediante l'utilizzo della Piattaforma dei crediti commerciali (PCC).

Allo stesso modo con il Nodo Smistamento Ordini, il Ministero dell'Economia e delle Finanze avrà un ruolo primario anche per quanto concerne il monitoraggio del processo ordini che dovranno avvenire in forma elettronica e questo comporterà delle forti innovazioni, sia dal punto di vista delle Aziende, sia dal punto di vista dei fornitori, consentendo al Ministero di monitorare costantemente tutto il ciclo.

Attualmente, il Nodo Smistamento Ordini è in fase di sperimentazione nell'Azienda Sanitaria Locale di Taranto e nell'Azienda Ospedaliero Universitaria di Bari.

## **7.16 Il programma operativo, il piano di riordino ospedaliero e il documento unico di riorganizzazione della rete territoriale**

Il programma operativo 2016-2018, nella versione definitiva approvata dal Ministero della Salute e dal Ministero dell'Economia e delle finanze e Comitato LEA, è stato adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 129 del 6/02/2018 che ha dato mandato ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali, delle Aziende Ospedaliero Universitarie e degli IRCCS pubblici del Servizio Sanitario Regionale di garantire una puntuale ed omogenea applicazione delle azioni previste dal Piano Operativo e dagli atti di programmazione e di indirizzo regionali derivanti dalla attuazione dello stesso Piano.

Il programma individua, tra le principali azioni di riqualificazione del Servizio sanitario regionale, i seguenti obiettivi primari: potenziamento degli *screening*, appropriatezza della

spesa farmaceutica e dispositivi medici anche mediante la centralizzazione degli acquisti, potenziamento del personale dipendente mediante nuove assunzioni, e potenziamento dell'assistenza domiciliare e territoriale.

Dal suddetto piano emerge che l'obiettivo della Regione Puglia è quello di promuovere lo sviluppo della sanità territoriale come principale risposta ai bisogni dei cittadini pugliesi, riducendo i tassi di ospedalizzazione eccessivamente elevati e promuovendo il ricorso ai servizi di assistenza primaria ed intermedia, attraverso l'organizzazione di una rete territoriale di assistenza. La realizzazione di tale rete territoriale di assistenza rappresenta il complemento necessario della razionalizzazione della rete ospedaliera, dovendo assicurare ai cittadini un presidio sanitario non ospedaliero che garantisca l'offerta sul territorio dei servizi di assistenza primaria ed intermedia, facilitando l'accesso a tutti i servizi territoriali, sia quelli fisicamente aggregati nei presidi territoriali, sia quelli non aggregati e consentendo, altresì, di snellire l'iter di presa in carico e di indirizzamento degli utenti.

La Regione Puglia con nota del 04/07/2019 (prot. Cdc n. 3196 del 04/07/2019) ha precisato che il predetto Piano prevede alla sezione GOTER 01.00 l'adozione di un documento complessivo sulla riorganizzazione della rete di assistenza territoriale che rappresenta la sintesi dei testi normativi e regolamentari adottati nel corso degli ultimi anni, ed in corso di adozione, con i quali sono disciplinati i singoli modelli di gestione dei servizi territoriali e le diverse tipologie di offerta.

Inoltre, in seguito all'invito del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, a procedere all'adozione di un documento unico di riorganizzazione della rete territoriale, la Regione Puglia ha adottato una bozza del documento recante la riorganizzazione della rete di assistenza territoriale, acquisita dal Sistema Documentale Piani di Rientro al prot. 2 - A del 28/01/2019 nel rispetto dell'obiettivo previsto nel P.O. 2016-2018 di cui alla DGR n. 129/2018.

Nella riunione congiunta del 9 aprile 2019, il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e il Comitato Permanente per la verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza, hanno chiesto alla Regione di ricomprendere tutte le forme di assistenza (anche quella primaria) per le diverse tipologie di utenza, già delineate nei Regolamenti Regionali,

evidenziando, pertanto, la necessità di una chiara definizione del fabbisogno di assistenza per le diverse tipologie di utenza, unitamente agli indicatori di monitoraggio per la verifica dello stato di avanzamento delle azioni previste.

La Regione Puglia ha, inoltre, aggiunto che ha predisposto una nuova bozza del Documento trasmessa al Ministero per una nuova condivisione (acquisito in piattaforma con prot n. 69-A del 3 luglio 2019).

Il documento si riferisce all'assistenza primaria, all'assistenza domiciliare e a quella residenziale, oltreché alle forme di assistenza intermedia, come definita dal DM 70/2015. All'assistenza territoriale, oggetto del documento, va ricondotta, altresì, l'assistenza distrettuale come definita dal d.lgs. 502/92. La Regione Puglia intende, dunque, esplicitare, a livello regionale, le modalità con cui i Livelli essenziali di Assistenza vengono garantiti agli utenti pugliesi a partire dal bisogno di salute di ciascuno e tracciare l'evoluzione dell'assistenza territoriale secondo modelli di governo clinico che dovranno essere condivisi anche con le Direzioni delle Aziende sanitarie e dei Distretti Socio Sanitari.

Nell'ambito del riordino della rete ospedaliera, la Regione Puglia, in allegato alla nota del 04/07/2019 (prot. Cdc con 3196 del 04/07/2019) ha trasmesso la DGR n. 1195 del 03/07/2019, completa di allegati, avente ad oggetto: *«Approvazione provvedimento unico – Proposta di Regolamento regionale: “Riordino ospedaliero della Regione Puglia ai sensi del D.M. n. 70/2015 e delle Leggi di Stabilità 2016-2017”. Modifica e integrazione delle DD.GG.RR. n. 1095/2017 e n.53/2018. Abrogazione Regolamenti regionali in materia di riordino ospedaliero.»* con cui ha approvato una serie di misure concernenti il riordino della rete assistenziale ospedaliera, delle reti tempo - dipendenti, la rete emergenza - urgenza, il protocollo operativo Sistema di Trasporto Materno Assistito (STAM) e del Sistema in Emergenza del Neonato (STEN), la rete oncologica. Gli obiettivi generali e specifici, relativi alla riorganizzazione della rete ospedaliera pugliese, sono stati rappresentati in:

- individuazione dei fabbisogni di prestazioni ospedaliere;
- dimensionamento dell'offerta ospedaliera;
- ridefinizione del numero di posti letto ospedalieri per acuti;
- aumento del numero di posti letto ospedalieri per post-acuti;
- connotazione in modo specifico di ogni presidio della rete ospedaliera per livelli di complessità crescente;

- efficientamento della rete di emergenza-urgenza;
- sviluppo e riorganizzazione del sistema integrato delle funzioni ospedaliere avvalendosi del modello *hub and spoke*;
- riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera secondo i modelli di tipo dipartimentale e per intensità di cura;
- riequilibrio dei ruoli ospedale-territorio e riorganizzazione delle attività territoriali con progressivo potenziamento delle attività territoriali.

È stato, tra gli altri, stabilito che il riordino della rete ospedaliera, venga attuato entro il 31/12/2020, che i Direttori Generali delle Asl, delle Aziende Ospedaliere Universitarie diano puntuale applicazione al modello organizzativo dettagliatamente descritto all'Allegato B dello schema di provvedimento con particolare riferimento alle reti tempo dipendenti ovvero Rete trauma, Rete Infarto Acuto Del Miocardio (Ima) e Rete Stroke; che l'inserimento nelle reti cliniche o per patologia delle strutture private accreditate non comporta nessuna ulteriore assegnazione economica e deve intendersi ad invarianza del tetto di spesa assegnato dalla Asl di riferimento nonché per eventuali progetti legati al circuito dell'infarto del miocardio (tipo IMA - SCA) e comunque nel rispetto della normativa vigente e delle disposizioni in materia. Inoltre, in coerenza con gli obiettivi generali e specifici relativi alla riorganizzazione della rete ospedaliera pugliese e, in particolare, al fine di realizzare il riequilibrio dei ruoli Ospedale - Territorio e riorganizzazione delle attività territoriali e il progressivo potenziamento delle stesse sono stati adottati il Regolamento Regionale n. 7/2019, relativo al «Modello organizzativo e di funzionamento dei Presidi Territoriali di Assistenza» e la deliberazione di Giunta regionale n. 1977 del 06/11/2018, di approvazione dello schema di Regolamento Regionale relativo al «Modello organizzativo e di funzionamento dell'Ospedale di Comunità».

## 7.17 La razionalizzazione degli acquisti sanitari

La Regione Puglia, con l'art. 20 della l.r. 1/08/2014 n. 37, al dichiarato fine del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, ha avviato un processo di razionalizzazione dell'acquisizione di lavori, beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale attraverso il ricorso alla centrale di committenza regionale.

La Regione ha, quindi, designato la società in house InnovaPuglia Spa «soggetto aggregatore» della Regione Puglia (SarPulia), nella sua qualità di centrale di committenza, costituita ai sensi del comma 455 dell'articolo 1 della legge 27/12/2006 n. 296, e centrale di acquisto territoriale, ai sensi dell'articolo 33 del d.lgs. n. 163/2006 (cfr. successivo paragrafo 12.4).

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

Secondo il disposto dell'art. 20, comma 5, della citata l.r. n. 37/2014, il soggetto aggregatore può svolgere, previa stipula di apposita convenzione, le proprie attività in favore di enti e agenzie regionali, enti locali, nonché loro consorzi, unioni o associazioni ed eventuali ulteriori soggetti interessati.

Conseguentemente, la Regione, con deliberazione di Giunta n. 2461 del 25/11/2014, ha approvato lo schema di convenzione che disciplina i rapporti tra il soggetto aggregatore ed i soggetti su indicati ed il relativo piano tariffario.

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

Alla Sezione Gestione Integrata Acquisti è, quindi, attribuita la funzione di promuovere un sistema integrato di acquisti al fine di semplificare il processo di approvvigionamento, ridurre la spesa ed attuare sinergie nonché minori costi di gestione, operando in maniera trasversale tra le strutture interne della Regione, degli Enti/Agenzie regionali del SSR.

Con successiva deliberazione di Giunta regionale n. 1584 dell'11/10/2016, sono state impartite ulteriori disposizioni per semplificare i rapporti tra soggetto aggregatore della Regione ed enti del Servizio sanitario regionale con particolare riferimento alle fasi di ricognizione dei fabbisogni e definizione dei progetti di acquisto di forniture e servizi.

L'art. 21 della citata l.r. n. 37/2014 aggiunge che, con apposita deliberazione di Giunta regionale di approvazione del piano regionale delle attività negoziali, da adottarsi entro il 31

dicembre di ogni anno, sulla base dell'analisi svolta dalla direzione dell'Area politiche per la promozione della salute, devono essere individuate le categorie di beni, servizi e lavori che le aziende e gli enti del SSR acquisiscono in forma aggregata o comunque facendo ricorso alle attività del soggetto aggregatore.

In particolare, il soggetto aggregatore per lo svolgimento delle attività di centralizzazione delle committenze può:

- stipulare convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23/12/1999, n. 488 e accordi quadro di cui all'articolo 54 del d.lgs. n. 50/2016;
- gestire sistemi dinamici di acquisizione ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. n. 50/2016;
- gestire le procedure di gara, svolgendo le attività ed i servizi di stazione unica appaltante ai sensi del D.P.C.M. del 30/06/2011 procedendo all'aggiudicazione del contratto;
- curare la gestione dell'albo dei fornitori on line;
- assicurare lo svolgimento delle attività di committenza ausiliarie, ai sensi della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26/02/2014 sugli appalti pubblici;
- assicurare la continuità di esercizio, lo sviluppo e la promozione del servizio telematico denominato EmPulia.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 2259 del 21/12/2017, è stato disposto che, entro il 10 dicembre di ciascun anno, il Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport, per tutti, trasmetta alla Sezione Gestione Integrata Acquisti, a termini di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 21 della l.r. n. 37/2014, la proposta delle attività negoziali per beni e servizi che le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale intendono acquisire in forma aggregata o comunque facendo ricorso alle attività del Soggetto aggregatore nell'anno successivo.

La programmazione degli acquisti con ricorso al Soggetto aggregatore, per il biennio 2018/2019, è stata definita dalla deliberazione di Giunta regionale n. 2260 del 21/12/2017.

Nell'anno 2018, relativamente alla spesa per acquisti di farmaci, come già argomentato nell'ambito dell'analisi dell'assistenza farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti, il Soggetto aggregatore ha perfezionato la maggior parte delle convenzioni a valere sull'appalto specifico n. 2 relativo a farmaci a brevetto scaduto e ha bandito l'appalto specifico n. 3 (per

l'acquisizione di farmaci sintetici non esclusivi), l'appalto specifico n. 4 (per l'acquisizione di farmaci biologici per le Aziende del SSR Puglia) e l'appalto specifico n. 5 (per l'acquisizione di farmaci innovativi).

Per come emerge dalla Relazione assessorile al disegno di legge di approvazione del rendiconto 2018, con deliberazione della Giunta regionale n. 1385 del 2 agosto 2018, è stato approvato lo «Schema di convenzionamento», avente ad oggetto le modalità operative in base a cui sono erogate le attività di InnovaPuglia S.p.A. in qualità di Soggetto Aggregatore della Regione Puglia.

La deliberazione della Giunta regionale n. 1386 del 2 agosto 2018, ha quindi definito criteri per la formazione e l'aggiornamento del Responsabile Unico di Procedimento (RUP) e la deliberazione della Giunta regionale n. 1434, sempre del 2 agosto 2018, ha definito un nuovo modello di gestione integrata degli acquisti della Regione Puglia e ha indicato Linee di indirizzo sulle modalità organizzative della società in house InnovaPuglia S.p.A.

La stessa relazione assessorile, con riferimento alle iniziative di acquisto aggregato di cui al DPCM dell'11 luglio 2018, di attuazione dell'articolo 9, comma 3, del decreto legge n. 66/2014 (che individua le categorie merceologiche e le soglie oltre le quali le amministrazioni statali e regionali, nonché gli enti del SSN e gli enti locali, devono ricorrere a Consip o ad altro soggetto aggregatore), nonché alle altre iniziative inserite nella programmazione del Soggetto Aggregatore della Regione Puglia per il 2018, riporta la seguente tabella, senza peraltro specificare lo stato delle procedure:

Nome iniziativa	Data indizione	Valore Iniziativa (base d'asta) In euro	Iniziativa rientrante nel DPCM 11/07/2018
Gara telematica a procedura aperta concernente servizi di progettazione e realizzazione del «Sistema informativo per il monitoraggio della spesa del Servizio Sanitario Regionale» e servizi accessori, per le aziende sanitarie della Regione Puglia.	05/03/2018	16.912.000	NO
Gara aggregata regionale in modalità telematica per l'affidamento del SERVIZIO DI OSSIGENOTERAPIA DOMICILIARE A LUNGO TERMINE per i fabbisogni delle Aziende Sanitarie della Regione Puglia	04/06/2018	86.210.343	SI
Appalto specifico n° 3 per l'acquisizione di farmaci sintetici urgenti per gli Enti e le Aziende del SSR Puglia nell'ambito del SDA «Prodotti Farmaceutici».	30/07/2018	6.867.670	SI
Gara telematica a procedura aperta per l'affidamento della fornitura di vaccini necessari per soddisfare le esigenze delle Aziende Sanitarie della Regione Puglia	07/09/2018	146.870.373	SI
Appalto specifico n. 4 finalizzato all'acquisizione di farmaci (biologici e biosimilari) per le Aziende e gli Enti del SSR della Puglia nell'ambito del SDA «Prodotti Farmaceutici». Accordo Quadro multi-operatore senza riapertura del confronto competitivo art. 54 co.4 lett, a) d.lgs. 50/2016 e s.m.i.	31/10/2018	64.951.937	SI
Appalto specifico n. 5, finalizzato all'acquisizione di farmaci aventi come base i fattori della coagulazione, trastuzumab e adalimumab, per le Aziende e gli Enti del SSR della Puglia nell'ambito del SDA «Prodotti Farmaceutici». Accordo Quadro multi-operatore senza riapertura del confronto competitivo art. 54 co. 4 lett. a) d.lgs. 50/2016 e s.m.i.	30/11/2018	156.088.519	SI

Questa Sezione con nota istruttoria prot. Cdc n. 3099 del 27/06/2019 chiedeva, quindi, alla Regione Puglia di relazionare in merito all'esito delle sotto riportate procedure indette nell'anno 2017, comunicate dall'Ente in sede di parificazione del rendiconto 2017:

- Fornitura di guanti;
- Servizi integrati di raccolta e trasferimento rifiuti;
- Fornitura di *stent* coronarici;
- Gestione apparecchiature medicali;
- Aghi e siringhe;
- Ausili per incontinenti;
- Pacemaker e defibrillatori;
- Medicazioni generali.

In sede di riscontro alla nota istruttoria di questa Sezione del 27/06/2019, l'Ente ha trasmesso la relazione inviata al Comitato di verifica dei Piani di Rientro relativa alle gare centralizzate per beni e servizi, da cui si evince che l'unica procedura aggiudicata nel 2018 risulta essere quella della fornitura di guanti per un valore € 13.156.473,83.

Per come emerge, peraltro, dalle precisazioni contenute nelle memorie trasmesse dalla Regione in data 20/09/2019, si evince che nell'anno 2019, in data 8 agosto, risulta aggiudicata anche la fornitura di *stent coronarici*.

Dall'allegato su menzionato emergerebbe, inoltre, che la gara bandita nell'anno 2018 attraverso il Soggetto Aggregatore Innovapuglia, avente ad oggetto beni e servizi di cui al D.P.C.M. del 24/12/2015, così come modificato con D.P.C.M. 11/07/2018, riferita al servizio continuativo H24 di distribuzione di ossigeno terapia domiciliare a lungo termine, non risulterebbe aggiudicata mentre risulterebbe sospesa in data 26/09/2018 la gara per l'affidamento del servizio di noleggio, lavaggio, disinfezione, preparazione, consegna e ritiro di biancheria piana e confezionata per le AA.SS., a seguito dei rilievi formulati dall'Anac.

La Sezione non può che rilevare che a distanza di oltre un anno, e nonostante le iniziative intraprese, delle procedure avviate nel 2017 siano state aggiudicate solo due gare.

Forte perplessità desta, quindi, l'organizzazione predisposta ormai da tempo dalla Regione in ordine alle procedure di acquisto, anche in considerazione delle criticità già rilevate nel paragrafo relativo proprio ai dispositivi medici.

La Regione, con memorie trasmesse in data 20/09/2019, ha confermato la sussistenza dell'evidenziato ritardo nella conclusione delle procedure di affidamento del Soggetto Aggregatore, e ha motivato adducendo difficoltà in ordine al reperimento dei commissari di gara, dovute all'inattività, ad oggi, del relativo Albo Nazionale, e in relazione alla mole dei ricorsi giudiziali avverso le previsioni dei diversi bandi di gara. Con riferimento all'assetto organizzativo delle procedure di acquisto e al problema della tempistica, la Regione ha, inoltre, precisato e ribadito in sede di adunanza pubblica del 25/09/2019, che lo scorso mese di agosto è stato dato indirizzo all'Organo amministrativo della società Innova Puglia S.p.A. di procedere con la definizione di un efficiente assetto di deleghe gestionali al Direttore Generale, in corso di formalizzazione, che possa consentire uno snellimento procedimentale e una maggiore efficienza operativa.

Ha inoltre trasmesso la seguente tabella aggiornata sullo stato di avanzamento delle gare in corso.

Nome iniziativa	Data indizione	Valore Iniziativa (base d'asta) In euro	Stato del procedimento
Gara telematica a procedura aperta concernente servizi di progettazione e realizzazione del «Sistema informativo per il monitoraggio della spesa del Servizio Sanitario Regionale» e servizi accessori, per le aziende sanitarie della Regione Puglia.	05/03/2018	16.912.000	In corso di aggiudicazione da parte dell'Organo amministrativo
Gara aggregata regionale in modalità telematica per l'affidamento del servizio di ossigenoterapia domiciliare a lungo termine per i fabbisogni delle Aziende Sanitarie della Regione Puglia	04/06/2018	86.210.343	In corso verifica della congruità dei prezzi
Appalto specifico n° 3 per l'acquisizione di farmaci sintetici urgenti per gli Enti e le Aziende del SSR Puglia nell'ambito del SDA «Prodotti Farmaceutici».	30/07/2018	6.867.670	Aggiudicato il 10/10/2018 e convenzioni attive
Gara telematica a procedura aperta per l'affidamento della fornitura di vaccini necessari per soddisfare le esigenze delle Aziende Sanitarie della Regione Puglia	07/09/2018	146.870,373	Gara aggiudicata il 10/10/2018
Appalto specifico n. 4 finalizzato all'acquisizione di farmaci (biologici e biosimilari) per le Aziende e gli Enti del SSR della Puglia nell'ambito del SDA «Prodotti Farmaceutici». Accordo Quadro multi-operatore senza riapertura del confronto competitivo art. 54 co.4 lett, a) d.lgs. 50/2016 e s.m.i.	31/10/2018	64.951.937	Aggiudicato il 10/10/2018 e convenzioni attive
Appalto specifico n. 5, finalizzato all'acquisizione di farmaci aventi come base i fattori della coagulazione, trastuzumab e adalimumab, per le Aziende e gli Enti del SSR della Puglia nell'ambito del SDA «Prodotti Farmaceutici». Accordo Quadro multi-operatore senza riapertura del confronto competitivo art. 54 co. 4 lett. a) d.lgs. 50/2016 e s.m.i.	30/11/2018	156.088.519	Aggiudicato il 11/03/2019 e convenzioni attive

## 8 IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

### 8.1 La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel 2018

L'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011 disciplina, in analogia alla normativa dettata per gli enti locali dal d.lgs. n. 267/2000, la materia del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, da attuarsi con apposita legge regionale, secondo le seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive; in tal caso, il Consiglio regionale deve provvedervi entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta, decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. La norma prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso e convenuto con i creditori. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del d.lgs. 21/12/1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita. Inoltre, lo stesso articolo 73 del decreto prevedeva al comma 4, (nel testo previgente alla modifica apportata con il d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58), che *«al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta»*.

E' quindi necessario distinguere tra i debiti riconosciuti dal Consiglio Regionale con legge e gli ulteriori debiti, derivanti da sentenze, che, nonostante la presentazione del disegno di legge da parte della Giunta al Consiglio, si intendono riconosciuti per decorso del termine normativamente previsto.

## **8.2 I debiti fuori bilancio riconosciuti dal Consiglio Regionale nel 2018**

Nel corso dell'anno 2018, sono state promulgate, in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio, le seguenti leggi regionali:

1. Legge regionale 9 aprile 2018, n. 10, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
2. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 33, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
3. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 34, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
4. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 35, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
5. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 36, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
6. Legge regionale 16 luglio 2018, n. 37, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
7. Legge regionale 10 agosto 2018, n. 45, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;

8. Legge regionale 10 agosto 2018, n. 46, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
9. Legge regionale 10 agosto 2018, n. 47, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
10. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 60, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
11. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 61, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
12. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 62, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
13. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 63, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
14. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 64, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126»;
15. Legge regionale 18 dicembre 2018, n. 65, «Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126».

## **Legge regionale 9 aprile 2018, n. 10**

Sono riconosciuti debiti fuori bilancio inerenti per lo più, a compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa e per oneri derivanti dall'applicazione di sentenze di tribunali civili ed amministrativi.

## **Leggi regionali 16 luglio 2018, n. 33, n. 34, n. 35 e n. 36**

Vengono riconosciuti debiti fuori bilancio connessi per lo più a provvedimenti giudiziari esecutivi e per interessi e spese per competenze legali. Alla relativa copertura si provvede mediante imputazione sui capitoli per spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni.

## **Legge regionale 16 luglio 2018, n. 37**

Viene riconosciuto il debito fuori bilancio connesso agli interventi attivati dalla Società aeroporti di Puglia S.p.A. inerenti alla campagna di comunicazione per l'incentivazione del turismo incoming per il quale non era stato assunto preventivamente l'impegno di spesa. A seguito di un'attività di accertamento della Guardia di finanza, è stato rilevato che i rapporti tra la Regione Puglia e la società avevano natura sinallagmatica e quindi le somme trasferite dalla regione Puglia dovessero essere poi fatturate dalla società AdP e assoggettate a IVA. La società, invece, le ha trattate come somme fuori campo iva. La Regione avrebbe quindi provveduto a corrispondere l'IVA per gli anni pregressi.

## **Leggi regionali 10 agosto 2018, n. 45, n. 46 e n. 47**

Vengono riconosciuti debiti fuori bilancio connessi per lo più a provvedimenti giudiziari esecutivi e per interessi e spese per competenze legali. Alla relativa copertura si provvede mediante imputazione sui capitoli per spese per competenze professionali dovute a professionisti esterni.

## **Leggi regionali 18 dicembre 2018, n. 60, n. 61, n. 62, n. 63, n. 64 e n. 65**

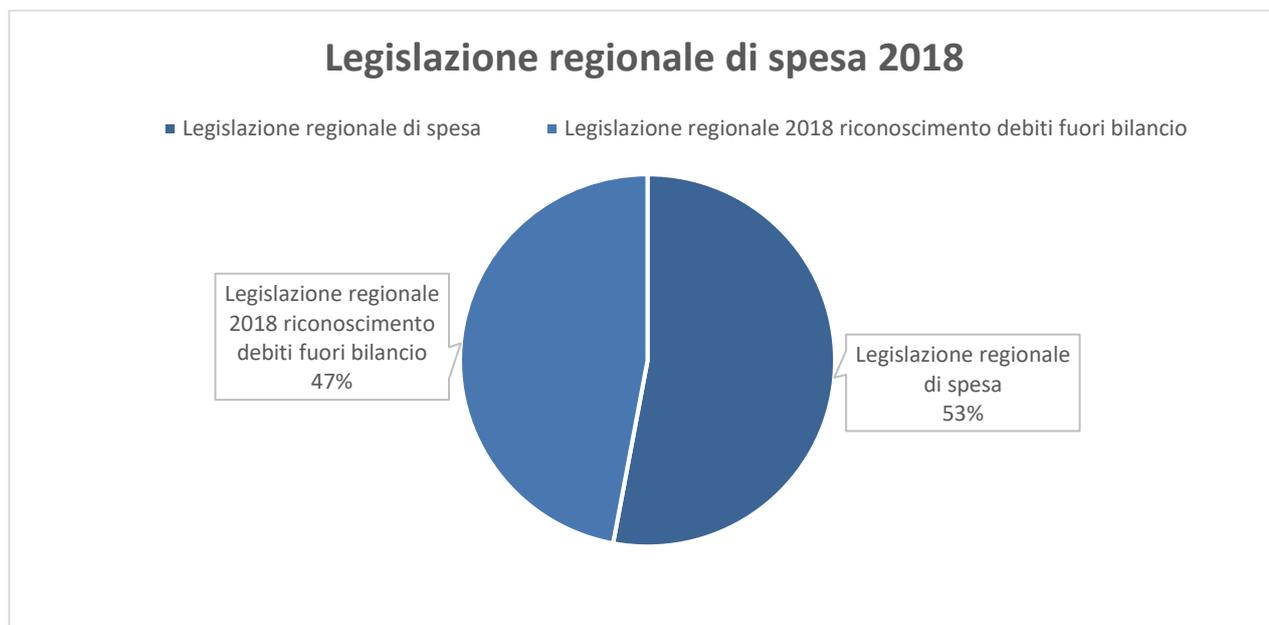
Sono riconosciuti debiti fuori bilancio per spese legali e compensi professionali per incarichi professionali esterni. Nella legge 65 è previsto anche un debito di € 226.774,28 per fatture dell'Acquedotto pugliese con riferimento al consumo idrico di acquedotti rurali di Brindisi e Legge per l'anno 2017.

Le spese sono sostenute con imputazione sui capitoli di spese per competenze professionali esterne.

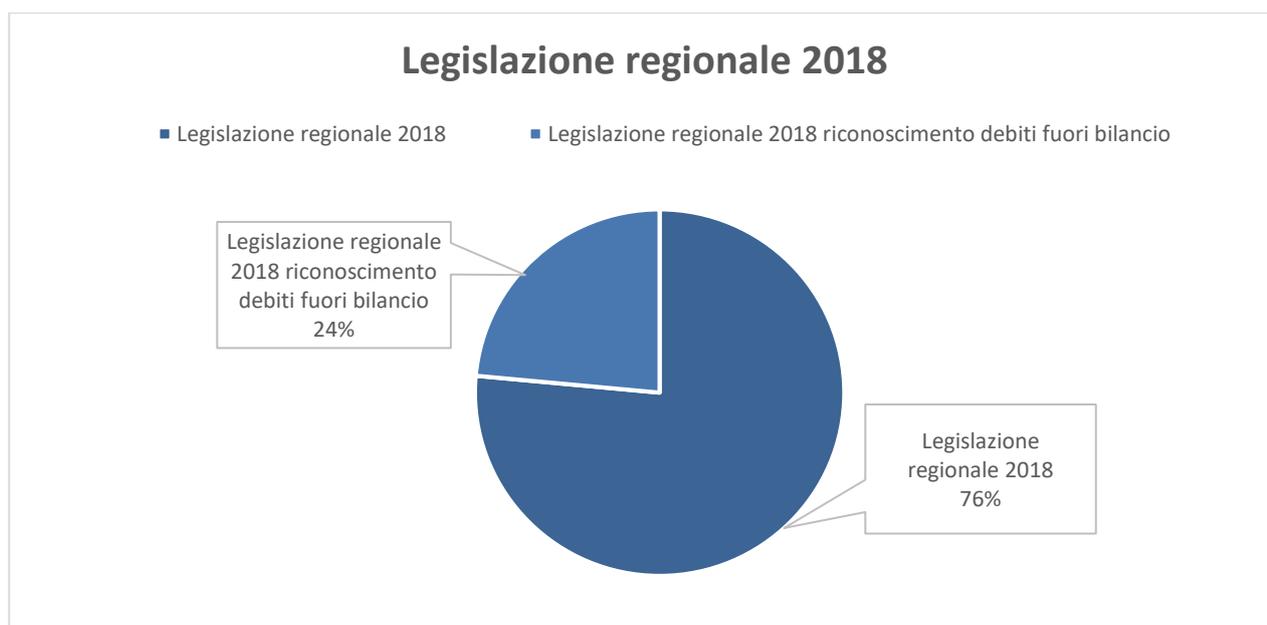
## Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 67 - Legge di Stabilità Regionale 2019

Alla normativa appena indicata, deve aggiungersi la legge regionale del 28 dicembre 2018 n. 67, recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2019 e pluriennale 2019-2021, legge di stabilità regionale 2019 che, agli artt. 116 e 117, prevede il riconoscimento di ulteriori e molteplici debiti fuori bilancio.

Pertanto, a fronte di 34 leggi di spesa emanate nell'esercizio 2018, 16 leggi regionali contengono il riconoscimento di debiti fuori bilancio pari al 47% della legislazione regionale di spesa e al 24% dell'intera legislazione regionale, come rappresentato dai sottostanti grafici.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Consiglio della Regione Puglia - Valori percentuali



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Consiglio della Regione Puglia - Valori percentuali

La tabella che segue riporta, in via dettagliata, le leggi emanate dalla Regione Puglia nel corso del 2018 e recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio ed evidenzia che i debiti riconosciuti assommano all'importo complessivo di € 19.727.648,71, ascrivibile per € 3.502.720,75 a sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e per € 16.224.927,96 all'acquisizione di beni e servizi, in assenza di preventivo impegno di spesa, di cui € 5.683.187,42 per compensi di avvocati.

I debiti riconosciuti nel corso dell'esercizio 2017 assommavano, invece, all'importo di € 17.031.290,57, di cui € 11.694.216,80 riconducibili a debiti generati da sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi e € 5.337.073,77 generati dall'acquisizione di beni e servizi, in assenza di preventivo impegno di spesa.

Per quanto attiene ai debiti derivanti da sentenze si rinvia al paragrafo che segue.

Si rileva, invece, il notevole aumento dei debiti rinvenienti dall'acquisizione di beni e servizi in assenza di impegno di spesa e una consistente riduzione dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, pur dovendosi considerare che la debitoria riconosciuta nel corso dell'esercizio 2018 dalla Regione, pur al di là della legge n. 37, risulta quasi interamente ascrivibile alla materia del contenzioso legale in quanto generata non solo da sentenze o decreti ingiuntivi esecutivi ma anche da liquidazioni in favore di consulenti tecnici di ufficio o da compensi professionali spettanti ai difensori esterni o interni in assenza di preventivo e adeguato impegno di spesa. Peraltro, tra le varie leggi si deve rilevare che la sola legge n.

37/2018, conseguente all'attività di accertamento condotta dalla Guardia di Finanza prevede, il pagamento di un considerevole importo, superiore a 10 milioni di euro, per il pagamento di quanto dovuto a titolo di IVA per l'acquisizione di beni e servizi di comunicazione per l'incentivazione del turismo incoming, come sopra già evidenziato.

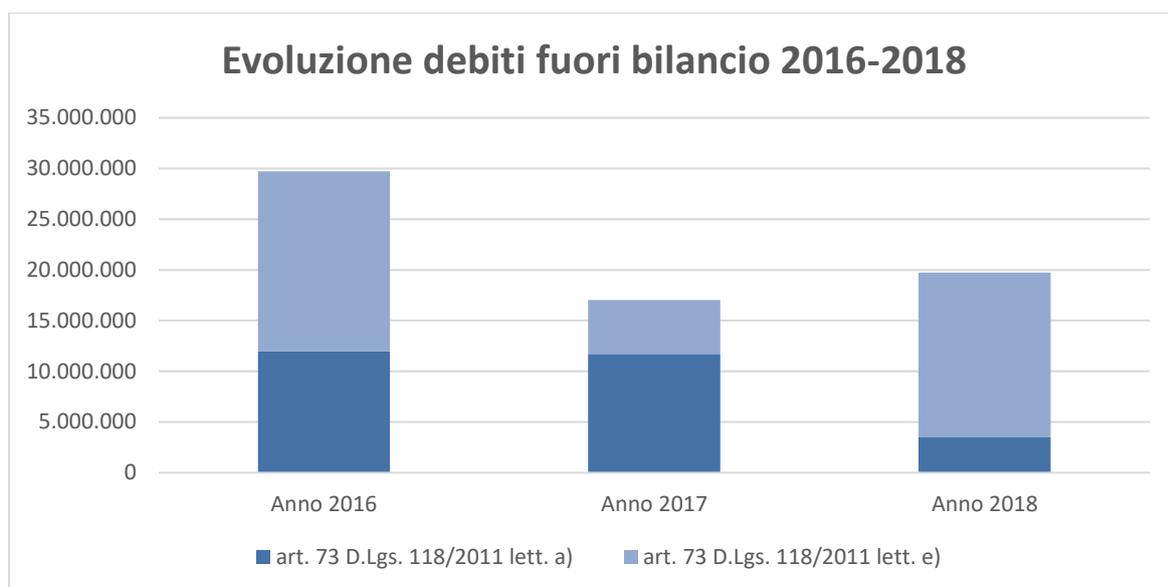
<b>Leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2018</b>					
	<b>Legge regionale</b>		<b>art. 73 D.Lgs. 118/2011</b>		<b>Totale</b>
	<b>N.</b>	<b>Data</b>	<b>lett. a)</b>	<b>lett. e)</b>	
1	10	09/04/2018	336.096,45	101.640,53	<b>437.736,98</b>
2	33	16/07/2018	266.815,26	229.233,36	<b>496.048,62</b>
3	34	16/07/2018	441.939,42	1.049.458,69	<b>1.491.398,11</b>
4	35	16/07/2018	6.885,81	596.036,51	<b>602.922,32</b>
5	36	16/07/2018	11.797,43	329.128,28	<b>340.925,71</b>
6	37	16/07/2018		10.541.106,04	<b>10.541.106,04</b>
7	45	10/08/2018	301.457,95	123.107,30	<b>424.565,25</b>
8	46	10/08/2018	376.774,69	118.986,44	<b>495.761,13</b>
9	47	10/08/2018	658,89	36.711,84	<b>37.370,73</b>
10	60	18/12/2018		8.158,10	<b>8.158,10</b>
11	61	18/12/2018		1.111.589,74	<b>1.111.589,74</b>
12	62	18/12/2018	578.912,40		<b>578.912,40</b>
13	63	18/12/2018	16.839,67	52.351,02	<b>69.190,69</b>
14	64	18/12/2018	107.190,05	39.965,92	<b>147.155,97</b>
15	65	18/12/2018		550.150,15	<b>550.150,15</b>
16	67 artt. 116 e 117	28/12/2018	<b>1.057.352,73</b>	<b>1.337.304,04</b>	<b>2.394.656,77</b>
<b>Totali</b>			<b>3.502.720,75</b>	<b>16.224.927,96</b>	<b>19.727.648,71</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Consiglio della Regione Puglia - Valori percentuali

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

La sussistenza di debiti fuori bilancio può, peraltro, comportare, nel tempo, un'alterazione dell'equilibrio della gestione (Sezione delle Autonomie, relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, approvata con deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG).

Il grafico che segue evidenzia l'andamento della legislazione in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio nel triennio 2016-2018.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Consiglio della Regione Puglia - Valori percentuali

Si rileva, infine, che questa Sezione, con deliberazione n. 157/PRSP/2017 resa in sede di esame del bilancio di previsione 2017-2019, aveva rilevato la sussistenza di molteplici debiti fuori bilancio riconducibili a prestazioni professionali per avvocati esterni e, al riguardo, l'Ente aveva fornito rassicurazioni che le modalità di conferimento e remunerazione degli incarichi legali applicate avrebbero consentito di evitare la formazione di debiti fuori bilancio e di accelerare l'iter della liquidazione e pagamento dei compensi professionali con una riduzione rilevantissima dei tempi ed oneri procedurali non rendendosi necessaria la legge regionale di riconoscimento del debito.

Con la medesima su richiamata pronuncia, questa Sezione, pur prendendo atto del *trend* in netta diminuzione della spesa impegnata per incarichi difensivi esterni, rilevava che la l.r. n. 39 del 13/10/2017, all'art. 1, comma 1, lett. c), lett. aa) recava il riconoscimento di debiti fuori bilancio inerenti «compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa» relativi a molteplici contenziosi e che, parimenti, l'art. 1, comma 1, lett. r), s), t) della l.r. n. 32 del 7/08/2017 disponeva il riconoscimento di ulteriori debiti fuori bilancio per «*compensi professionali spettanti ad avvocati esterni per incarichi conferiti in assenza di preventivo o adeguato impegno di spesa*».

Nella precedente delibera relativa alla copertura delle leggi di spesa, la n. 65/2018, e nelle relazioni allegate alle decisioni di parificazione dei rendiconti regionali 2015, 2016 e 2017 è stata

già evidenziata tale criticità sottolineando che l'Ente, peraltro, è dotato oramai di uno specifico settore preposto all'Avvocatura.

Ciò nonostante la spesa per compensi legali senza preventivo impegno di spesa, debiti fuori bilancio limitatamente alla lettera e), anche nel 2018 non sembra essersi ridotta ma risulta aumentata.

Sul punto la Regione, con la nota prot. n. 4279 del 20 settembre, ha ulteriormente precisato che i debiti riconosciuti sarebbero tutti afferenti a incarichi antecedenti al 2011, essendo gli incarichi successivi assistiti dal regolare impegno della spesa complessiva dovuta a titolo di compensi, e che nel 2018, si sarebbe registrata un'ulteriore contrazione degli incarichi a difensori del libero foro sia sotto il profilo del numero di mandati conferiti, sia sotto il profilo della conseguente spesa regionale a detto titolo, interamente impegnata in bilancio (nel 2018 risparmio del 73,30% di spesa per Avvocati esterni nel confronto con il 2015).

Per come riferito, quindi, le leggi regionali istruite dall'Avvocatura dalla fine di luglio 2018 in poi, contengono, peraltro, ove ricorra la fattispecie, un comma (in genere il comma 2 dell'art. 1) che recita *«i debiti fuori bilancio sopra elencati ineriscono a procedimenti di conferimento e ratifica di incarichi legali esterni antecedenti la fine dell'esercizio finanziario 2011»*.

Si ritiene di dover ancora una volta ricordare che, secondo quanto previsto dal Punto 5.2 lettera g del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, *«gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del presente decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto»*.

La Regione ha ulteriormente ribadito sul punto che *«quanto osservato dalla Sezione di Controllo cesserà con l'azzeramento delle parcelle professionali riferite ad incarichi difensivi anteriori alla fine del 2011, atteso che le procedure di affidamento degli incarichi di patrocinio legale seguite da questa Regione da detta data, si conformano alle regole della contabilità pubblica e dei principi di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità con l'esigenza di garantire l'esercizio del potere/dovere di difesa in giudizio alla luce delle ragioni di urgenza insite nella maggior parte dei contenziosi introdotti contro la Regione»*.

### **8.3 I debiti fuori bilancio ex art. 73, comma 4, del d.lgs. 118/2011**

Come evidenziato nel paragrafo che precede, nel corso del 2018 sono stati riconosciuti con legge regionale debiti derivanti da sentenze e provvedimenti giudiziari esecutivi per un importo pari a € 3.502.720,75, importo in evidente diminuzione rispetto a quello dell'esercizio 2017, pari a € 11.694.216,80.

Tuttavia, con nota istruttoria del 17 luglio 2019, è stato chiesto alla Regione di relazionare in ordine ai disegni di legge di riconoscimento di debiti da sentenza che non avessero trovato la propria naturale conclusione nell'approvazione di una legge regionale.

Come emerge dai dati trasmessi con la nota di riscontro n. 274 del 29/7, ai debiti già indicati devono essere sommati ulteriori debiti per un importo pari a € 2.192.500,57.

Dall'esame del prospetto allegato, emerge che in diversi casi il debito afferisce a sentenze risalenti nel tempo e che in altri i pagamenti fanno seguito a procedure esecutive, anche per importi considerevoli.

### **8.4 Gli accordi transattivi**

Con la stessa nota istruttoria del 17 luglio 2019 sopra indicata, è stato richiesto alla Regione di fornire i dati relativi agli eventuali accordi transattivi raggiunti nel 2018.

In esito a tale richiesta la Regione ha trasmesso un prospetto da cui emerge che sono stati raggiunti n. 13 accordi transattivi, per un importo totale di € 393.522,01, a fronte di un impegno iniziale di € 1.132.850,61 e con un risparmio di € 739.328,60, di cui € 567.970,22 derivanti dalla

transazione approvata con DGR n. 855/2018 avente ad oggetto differenze retributive e risarcimento danni per € 640.658,22 transatto per € 72.688,00.

## 9 LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

### 9.1 L'applicazione del principio della competenza economica

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

Gli enti territoriali devono, quindi, conformare la propria gestione anche al principio contabile applicato in materia di contabilità economico-patrimoniale, allegato n. 4/3 al citato d.lgs. n. 118/2011 che costituisce parte integrante del medesimo decreto così come modificato dal D. M. Economia del 29/08/2018, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 13/09/2018, n. 213.

Secondo le indicazioni contenute nel principio contabile, nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica (come definite nell'ambito del principio applicato della contabilità finanziaria) al fine di:

- predisporre il conto economico per rappresentare le «utilità economiche» acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari e per alimentare il processo di programmazione;
- consentire la predisposizione dello stato patrimoniale e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione;
- permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società;
- predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi;
- consentire la verifica nel corso dell'esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell'ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse;

- conseguire le altre finalità previste dalla legge e, in particolare, consentire ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.

Il passaggio dagli schemi *ante* riforma a quelli armonizzati comporta, quindi, una serie di ricadute anche relativamente alle modalità di computo delle componenti attive e passive del patrimonio.

Infatti, la valutazione e la rappresentazione contabile dei rapporti giuridici attivi e passivi, «registrati» nel documento che evidenzia l'andamento del patrimonio dell'Ente al fine di verificarne i risultati della gestione, deve essere condotta in modo da assicurare un risultato finale che evidenzi la consistenza netta della dotazione patrimoniale (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG, referto sulla gestione finanziaria degli enti locali, vol. I).

L'articolo 63 del d.lgs. n. 118/2011 chiarisce che i risultati della gestione sono dimostrati nel rendiconto generale annuale della Regione e che il rendiconto generale è composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale.

Il medesimo articolo, al comma 7, specifica che *«Lo stato patrimoniale rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio. Le regioni includono nel conto del patrimonio anche:*

- a) i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile. Le regioni valutano i beni del demanio e del patrimonio, comprensivi delle relative manutenzioni straordinarie, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3;*
- b) i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione. Al rendiconto della gestione è allegato l'elenco di tali crediti distintamente rispetto a quello dei residui attivi.»*

La principale fonte descrittiva e valutativa dello stato patrimoniale è costituita dagli inventari. Secondo il dettato dell'articolo 64, comma 3, del citato d.lgs. n. 118/2011, i beni devono essere valutati secondo le norme del codice civile e conformemente ai criteri di iscrizione e

valutazione di cui al principio applicato della contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3), salvo quanto previsto per gli eventuali beni della gestione sanitaria accentrata.

La Regione deve provvedere alla ricognizione e al conseguente rinnovo degli inventari almeno ogni cinque anni, per i beni mobili, e ogni dieci anni, per gli immobili.

Le Regioni devono, inoltre, disciplinare, nel proprio ordinamento contabile, le modalità di inventariazione, di classificazione e di gestione dei beni, nonché la nomina dei consegnatari dei beni mobili, nel rispetto dei principi contabili applicati.

La Regione Puglia, all'art. 12 del disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2018, recante le risultanze del conto economico e dello stato patrimoniale alla chiusura dell'esercizio 2018, evidenzia, per il conto economico, un risultato di esercizio di - € 52.920.901,39, mentre per lo Stato patrimoniale una consistenza dell'attivo di € 12.614.961.075,23.

Gli allegati n. 34, 35 e n. 36 al disegno di legge, contengono, rispettivamente il conto economico e lo stato patrimoniale attivo e passivo, mentre l'allegato n. 38 contiene la nota integrativa.

*Nella nota integrativa viene evidenziato che «nella direzione dell'adeguamento alla Contabilità economico – patrimoniale, si sta compiendo innanzitutto un notevole sforzo di ricognizione e inventariazione fisica, con riferimento, in particolare, agli immobili di recente acquisizione ex lege, generalmente a titolo gratuito, senza alcuna formale consegna e individuazione delle relative specificità strutturali e amministrative. Mentre, quindi, risultano completate le attività di inventariazione per la formazione del Catalogo Informatico dei Beni Immobili Regionali di cui alla L.R., n. 27/1995, risultano, invece, ancora in corso gli accertamenti relativi ai beni demaniali e patrimoniali sopravvenuti, appartenenti, in particolare, al demanio ferroviario, al demanio irriguo, agli immobili ex ERSAP».*

*Nella stessa nota viene inoltre precisato che «nel 2018, in aggiunta al Catalogo Informatico, e in attesa che venga attivato un software di compilazione automatica del registro dei beni ammortizzabili integrato con la contabilità generale, sono state adottate le schede contabili previste al punto 4.18 del Principio contabile concernente la contabilità economico patrimoniale degli Enti in contabilità finanziaria, che costituisce l'Allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011.*

*Riguardo alle voci riportate per le immobilizzazioni materiali ci si è adeguati alla classificazione prevista al comma 6.1.2 dell'Allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, tenendo ben distinte le voci relative ai beni demaniali e quelle relative ai beni patrimoniali, questi ultimi suddivisi in beni disponibili e indisponibili. A tal riguardo va precisato che sono in corso approfondimenti istruttori per la riclassificazione di alcune voci come nel caso dei diritti di enfiteusi sul Fondo Capitolo in Minervino Murge (BT), attribuiti alle consistenze dei terreni ex ONC e da imputare alle immobilizzazioni immateriali, ai sensi del punto 6.1.1,*

*lett. d.5 del Principio contabile concernente la contabilità economico patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria (Allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011) o nel caso dei vivai forestali nei quali insistono fabbricati, attualmente classificati fra i terreni.*

*Secondo i principi contabili di riferimento, per gli immobili acquisiti a titolo gratuito, il valore è stato determinato a prezzi di mercato (adottando il criterio parametrico), mentre, per gli immobili recentemente acquistati a titolo oneroso direttamente dalla Regione, a costo di acquisto/produzione».*

Nella nota integrativa al bilancio chiuso al 31 dicembre 2018, redatta ai sensi dell'art. 2427 del codice civile e dell'articolo 11, comma 6, lettera n), del d.lgs. n. 118/2011, l'Ente ha esposto le principali attività ricognitive e di redazione seguite per la predisposizione dello stato patrimoniale e del conto economico.

## **9.2 Il patrimonio immobiliare e le variazioni avvenute nell'esercizio 2018**

La relazione di accompagnamento al disegno di legge al rendiconto 2018 segnala che nel corso dell'esercizio 2018 sono stati conseguiti significativi risultati sia nell'ambito dell'attività di dismissione degli immobili regionali, attraverso l'approvazione di un Piano alienativo relativamente a cespiti appartenenti al patrimonio disponibile e non più strumentali all'attività istituzionale, sia nell'ambito delle attività di gestione del patrimonio mediante l'utilizzo degli strumenti della locazione e concessione.

Viene, inoltre, precisato che è stato dato un forte impulso anche all'*iter* concessorio riguardante i beni del demanio ferroviario. Con riferimento, poi, ai beni demaniali sono stati adottati strumenti finalizzati ad accelerare le attività di dismissione, favorendo la semplificazione procedurale e prevedendo meccanismi di agevolazione all'acquisto.

Infatti, è stato elaborato un procedimento semplificato di vendita che rimette alla struttura tecnica interna la stima dei cespiti da dismettere, con successiva espressione del parere di congruità da parte di un Collegio interno, abbattendo in tal modo i costi per l'affidamento all'esterno delle operazioni di stima ed intensificando l'attività di vendita.

In materia di demanio armentizio, inoltre, la legge regionale n. 44/2018, novellando l'articolo 9 della legge regionale n. 4/2013 in materia, ha inserito un ulteriore comma, il 5 *bis*, che, dichiarando patrimonio disponibile della Regione Puglia i tronchi tratturali ricadenti in ambito

urbano e occupati da legittime costruzioni, ha riconosciuto la possibilità di alienarli ai proprietari superficiali anche *pro quota*, così eliminando la fase della preventiva sdemanializzazione da autorizzarsi con provvedimento di Giunta e favorendo gli acquisti individuali di soggetti occupanti complessi condominiali. Sempre con riferimento al demanio armentizio si è completata, nel corso del 2018, l'attività di pianificazione con l'approvazione del Quadro di Assetto dei Tratturi (articolo 6 legge regionale n. 4/2013).

Nella predetta relazione viene inoltre precisato quanto segue:

- con riferimento al demanio forestale, viene dato atto dell'approvazione di attività sperimentali legate al progetto pilota «Filiera bosco-legno-energia», avviato negli anni precedenti;
- con riferimento all'edilizia pubblica strumentale, l'azione regionale è stata improntata alla programmazione, progettazione ed esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria delle sedi degli uffici regionali e alla razionalizzazione degli spazi utilizzati;
- con riferimento agli spazi destinati ad archivi, è proseguita l'attività di razionalizzazione attraverso una consistente attività di sfoltimento e scarto e di accorpamento e ricostituzione delle unità archivistiche di alcune sedi afferenti a diverse strutture regionali.

Peraltro, l'ulteriore attività svolta si è articolata come segue:

- redazione dello schema di Regolamento per il funzionamento dell'istituendo Archivio Storico regionale;
- redazione dello schema di disegno di legge regionale di modifica della legge regionale n. 27/95 per la rifunzionalizzazione e l'adeguamento della disciplina vigente in materia di demanio e patrimonio;
- regolarizzazione ipo-catastale dei beni regionali e aggiornamento del Catalogo informatico alla luce delle nuove dismissioni/acquisizioni;
- redistribuzione degli spazi basata su misure standard di occupazione diversificate in base alla tipologia di attività svolte, alla funzionalità degli spazi destinati all'utenza, alla quantificazione degli spazi necessari alla tenuta e conservazione della documentazione;
- liberazione degli immobili in locazione passiva con conseguente riduzione degli oneri connessi al canone di locazione e manutenzione;
- utilizzo di applicativi informatici per la gestione patrimoniale (SI.De.PA. e SE.PA.COM).

La relazione al disegno di legge, inoltre, da atto del conseguimento nel 2018 dei proventi da dismissione di immobili a titolo oneroso, per l'importo complessivo di € 3.542.996,74, e dei proventi da locazioni attive e concessioni, per € 1.049.332,50, come evidenziato, in dettaglio nei prospetti che seguono estratti dalla citata relazione al disegno di legge.

<b>Proventi da dismissioni a titolo oneroso</b>				
<i>N.</i>	<i>Denominazione immobile</i>	<i>Importo fabbricati</i>	<i>Importo terreni e aree urbane</i>	<i>Importo totale</i>
		€	€	€
1	Demanio Armentizio	0,00	27.560,00	27.560,00
2	Patrimonio disponibile ex ONC	69.667,00	110.469,71	180.136,71
3	Patrimonio disponibile ex ERSAP	632.284,97	1.203.015,06	1.835.300,03
4	Patrimonio Disponibile Aree Urbane	0,00	1.500.000,00	1.500.000,00
<b>Totale Complessivo</b>		<b>701.951,97</b>	<b>2.841.044,77</b>	<b>3.542.996,74</b>

<b>Proventi da locazioni attive e concessioni</b>				
<i>N.</i>	<i>Denominazione Immobile</i>	<i>Importo fabbricati</i>	<i>Importo terreni e aree urbane</i>	<i>Importo totale</i>
		€	€	€
1	Ex O.N.C.	12.871,44	21.041,38	33.912,82
2	Demanio forestale	4.904,49	57.138,52	62.043,01
3	Demanio ferroviario	250,00	580,00	830,00
4	Demanio Armentizio	0,00	553.200,66	553.200,66
5	Patrimonio disponibile-ex ERSAP	7.396,95	46.058,00	53.454,95
6	Demanio Irriguo	0,00	2.964,88	2.964,88
7	Patrimonio indisponibile	79.328,99	0,00	79.328,99
8	Patrimonio disponibile	238.306,63	25.290,56	263.597,19
<b>Totale complessivo</b>		<b>343.058,50</b>	<b>706.274,00</b>	<b>1.049.332,50</b>

### 9.3 Il conto economico

Il conto economico deve evidenziare, ai sensi dell'art. 63, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 di cui all'allegato n. 1 e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3.

Per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale, le rilevazioni della contabilità finanziaria misurano il valore monetario dei costi/oneri sostenuti e dei ricavi/proventi conseguiti durante l'esercizio.

Pur non esistendo una correlazione univoca fra le fasi dell'entrata e della spesa e il momento in cui si manifestano i ricavi/proventi e i costi/oneri nel corso dell'esercizio, i ricavi/proventi conseguiti sono rilevati in corrispondenza con la fase dell'accertamento delle entrate, e i costi/oneri sostenuti sono rilevati in corrispondenza con la fase della liquidazione delle spese. Costituiscono eccezione a tale principio: i costi derivanti dai trasferimenti e contributi correnti, agli investimenti ed in conto capitale che sono rilevati in corrispondenza dell'impegno della spesa;

- le entrate dei titoli 5 (Entrate da riduzione di attività finanziaria), 6 (Accensione di prestiti), 7 (Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere) e 9 (Entrate per conto terzi e partite di giro), il cui accertamento determina solo la rilevazione di crediti e non di ricavi; le spese del titolo 3 (Spese per incremento attività finanziarie), 4 (Rimborso Prestiti), 5 (Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere) e 7 (Uscite per conto terzi e partite di giro), il cui impegno determina solo la rilevazione di debiti e non di costi;
- le entrate e le spese relative al credito IVA e debito IVA, il cui accertamento ed impegno/liquidazione determinano la rilevazione di crediti e debiti;
- la riduzione di depositi bancari che è rilevata in corrispondenza agli incassi per prelievi da depositi bancari;
- l'incremento dei depositi bancari che è rilevato in corrispondenza ai pagamenti per versamenti da depositi bancari.

L'art. 12 del disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2018 espone il conto economico regionale ed evidenzia un risultato di esercizio di € - 52.920.901,39, come emerge dalla sottostante tabella.

<b>Conto Economico</b>	<b>Valori al 31/12/2018</b>
A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE	10.901.968.809,70 €
<b>TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)</b>	<b>10.901.968.809,70 €</b>
B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE	10.627.952.247,78 €
<b>TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)</b>	<b>10.627.952.247,78 €</b>
DIFFERENZA (A-B)	274.016.561,92 €
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI	- 42.368.336,34 €
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI (C)</b>	<b>- 42.368.336,34 €</b>
D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE	- 252.684.737,88 €
<b>TOTALE RETTIFICHE (D)</b>	<b>- 252.684.737,88 €</b>
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	- 21.425.649,88 €
<b>TOTALE PROVENTI E ONERI STRAORDINARI (E)</b>	<b>- 21.425.649,88 €</b>
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	- 42.462.162,18 €
IMPOSTE	10.458.739,21 €
<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>- 52.920.901,39 €</b>

L'allegato n. 34 al disegno di legge al rendiconto espone, in dettaglio, le voci componenti il conto economico in raffronto al precedente esercizio 2017 che presentava un risultato positivo di € 346.619.117,30.

I componenti positivi della gestione assommano all'importo complessivo di € 10.901.968.809,70.

Le voci che presentano gli importi più elevati sono individuabili:

- nei proventi da tributi pari a € 6.503.790.242,71, in diminuzione rispetto al dato 2017 (€ 6.549.724.094,83);
- nei proventi da trasferimenti e contributi pari a € 3.880.261.936,30, anche questi in diminuzione rispetto al dato 2017 (€ 4.724.212.249,84), la cui componente dei trasferimenti correnti di € 2.564.141.366,24, in lieve aumento rispetto al dato dell'esercizio precedente (€ 2.554.875.098,29).

L'aggregato B del conto economico riporta i componenti negativi che ammontano all'importo complessivo di € 10.627.952.247,78.

Tra questi, l'importo più significativo si individua nella voce trasferimenti e contributi pari a € 9.858.192.263,21, in diminuzione rispetto al dato del precedente esercizio pari a

€ 10.414.117.974,00; in particolare i trasferimenti correnti ammontano a € 8.408.665.985,99, in lieve aumento rispetto al dato 2017 di € 8.257.481.855,44.

L'esame della Nota integrativa, allegato n. 38 al disegno di legge al rendiconto 2018, fornisce il dettaglio di ciascun componente positivo e negativo del conto economico, con il riferimento al piano dei conti integrato.

Dai dati riportati si rileva che, nell'ambito dei trasferimenti e contributi della voce B 12, i trasferimenti regionali alle aziende sanitarie a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale assommano all'importo complessivo di € 6.336.562.235,28 e rappresentano, quindi, una percentuale pari al 64,27%. Tale percentuale passerebbe al 75,36% nell'ipotesi in cui la spesa in argomento fosse rapportata esclusivamente al sottotale della tipologia di trasferimento esposta alla sottovoce B.12.a) - Trasferimenti correnti.

Secondo le informazioni tratte dalla nota integrativa la voce proventi finanziari pari a € 3.816.051,72 ricomprende, tra i proventi da partecipazioni:

- l'utile realizzato dalla vendita della cessione della partecipazione in STP Terra d'Otranto S.p.A. avvenuta in data 30/10/2018, pari ad € 371.960,00;
- i riversamenti a titolo di restituzione degli avanzi di amministrazione degli E.D.I.S.U. di Bari e Lecce e delle Agenzie regionali, pari ad € 722.329,49.
- Gli altri proventi finanziari si riferiscono ad interessi attivi di competenza dell'esercizio per € 2.721.762,23.

Gli oneri finanziari si riferiscono ad interessi passivi di competenza dell'esercizio e assommano a € 46.184.388,06, determinando un risultato negativo della gestione finanziaria di € 42.368.336,34.

La voce Rettifiche di valore attività finanziarie presenta un saldo negativo pari a € 252.684.737,88 che, per come riferito in nota integrativa si riferisce alle svalutazioni del valore delle partecipazioni non azionarie detenute dall'Ente al 31/12/2018.

La voce «Proventi ed oneri straordinari» registra il dato negativo di € 21.425.649,88 in netta diminuzione rispetto al dato dell'esercizio 2017 pari a € 231.764.905,30.

Nella sottovoce E.24.c) trova allocazione tra le sopravvenienze attive per € 145.405.334,20 la parte relativa all'accantonamento al fondo dei parenti relativa all'esercizio 2017 a rettifica di costi dell'esercizio precedente. Tale posta di bilancio accoglie, altresì, gli importi relativi alla riduzione di debiti esposti nel passivo del patrimonio (variazione di residui passivi e relativa

cancellazione per insussistenza) per un ammontare complessivo pari ad € 264.253.878,94.

Nella sottovoce E.24.c) trova, altresì, collocazione per € 1.082.000,00 la sopravvenienza attiva derivante da una variazione di accertamento riferita ad un aggiornamento delle stime 2016-2019 del M.E.F. sulle manovre regionali relative all'I.R.A.P. e all'Addizionale regionale all'I.R.P.E.F. non destinata al finanziamento della spesa sanitaria, comunicata alla Struttura competente con specifica nota M.E.F. prot. 4636/UFF.VIII del 30/11/17.

La voce delle insussistenze del passivo accoglie, infine, le risultanze dell'operazione di cancellazione definitiva per insussistenza di uno stock di residui passivi perenti per un importo complessivo pari ad € 8.520.276,14. Tra le insussistenze del passivo trova collocazione, per € 32.486.254,00, il debito (residuo passivo) dichiarato insussistente dalla Sezione regionale competente in sede di riaccertamento ordinario dei residui relativa all'anticipazione in favore di Aeroporti di Puglia S.p.A. per la quale, solo una parte dell'importo complessivamente impegnato vs la controllata regionale pari a € 50.000.000,00 è stata effettivamente erogata ed in misura pari ad € 17.513.746,00. Per contro, il credito vantato dall'Ente è stato ridotto di pari importo determinando, altresì, una insussistenza dell'attivo.

Nei proventi straordinari sono ricomprese, infine, anche le plusvalenze da alienazione che ammontano complessivamente ad € 878.090,89 rinvenienti principalmente dalla alienazione dei terreni ex ERSAP (€ 792.909,18).

Tra gli oneri straordinari la voce di conto economico 25.a, Trasferimenti in c/capitale, è pari a € 204.959.110,74; nella voce 25.b., Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo, valorizzata per un importo complessivo pari ad € 249.189.329,00, trovano allocazione le sopravvenienze passive per € 2.035.954,18, riferite ai rimborsi di imposte e tasse correnti e agli arretrati corrisposti al personale a tempo determinato e indeterminato, e le insussistenze dell'attivo pari a € 247.153.374,82 di cui € 212.768.717,32, rinvenienti dalle eliminazioni per insussistenza in parte entrata.

Le minusvalenze, voce 25.c), complessivamente pari ad € 2.286.433,54, derivano, come desumibile dall'esame della nota integrativa, in prevalenza dalla fissazione, per legge, dei prezzi dei cespiti regionali.

Di seguito si riportano le indicazioni dettagliate tratte dalla citata nota integrativa.

## VARIAZIONI ECONOMICHE 2018

Tipo di attività interessata	Minusvalenze
DEMANIO ARMENTIZIO	1.033,01
DEMANIO FERROVIARIO	0,00
DEMANIO FORESTALE TERRENI	0,00
DEMANIO FORESTALE FABBRICATI	0,00
DEMANIO IRRIGUO	0,00
PATRIMONIO INDISPONIBILE SEDE UFFICI	0,00
PATRIMONIO INDISPONIBILE SEDI UFFICI ALTRI ENTI	0,00
PATRIMONIO INDISPONIBILE VIVAI	0,00
EX ONC TERRENI	35.770,48
EX ONC FABBRICATI	31.121,49
AREE URBANE	0,00
EX ERSAP TERRENI	592.788,14
EX ERSAP FABBRICATI	1.597.772,95
EX ERSAP STRADE INTERPODERALI	0,00
PATRIMONIO DISPONIBILE FABBRICATI	0,00
PATRIMONIO DISPONIBILE AREE URBANE	11.917,47
PATRIMONIO DISPONIBILE TERRENI	16.030,00
<b>TOTALE</b>	<b>2.286.433,54</b>

La voce 25.d, Altri oneri straordinari, infine, è pari a € 127.794,41.

Il risultato economico d'esercizio evidenzia, quindi, al netto delle imposte, una perdita di € 52.920.901,39. Rispetto al risultato positivo dell'esercizio precedente, pari a € 346.619.117,30, l'esercizio 2018 ha risentito della riduzione dei componenti positivi della gestione in misura percentuale superiore (- 9,85%) rispetto alla riduzione registrata nei componenti negativi della gestione (-7,26%).

Inoltre, sul risultato finale di esercizio ha inciso anche la componente D.23, Svalutazioni, per € 252.684.737,88 assente nel 2017.

La gestione straordinaria, invece, nell'anno 2018 ha avuto un minor impatto negativo sul risultato di esercizio rispetto al 2017.

## 9.4 Lo stato patrimoniale

L'articolo 12 del disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2018 riporta la consistenza di attività e passività finanziarie e patrimoniali per l'importo di € 12.614.961.075,23.

Come noto, gli elementi patrimoniali destinati ad essere utilizzati durevolmente dall'Ente sono iscritti tra le immobilizzazioni.

La nota integrativa espone in dettaglio le immobilizzazioni materiali che si distinguono in beni demaniali e patrimoniali disponibili ed indisponibili.

Gli elementi patrimoniali attivi al 31/12/2018 sono riportati nella tabella seguente.

<b>Stato patrimoniale - Attivo</b>	<b>Valori al 31/12/2018</b>
<b>A) CREDITI VS STATO E ALTRE AMM.NI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE</b>	
	- €
<b>TOTALE CREDITI VS PARTECIPANTI (A)</b>	<b>- €</b>
<b>B) IMMOBILIZZAZIONI</b>	
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	- €
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	909.990.617,03 €
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	1.093.121.331,75 €
<b>TOTALI IMMOBILIZZAZIONI (B)</b>	<b>2.003.111.948,78 €</b>
<b>C) ATTIVO CIRCOLANTE</b>	
	10.611.832.193,76 €
<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)</b>	<b>10.611.832.193,76 €</b>
<b>D) RATEI E RISCONTI</b>	
	16.932,69 €
<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (D)</b>	<b>16.932,69 €</b>
<b>TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)</b>	<b>12.614.961.075,23 €</b>

Il grafico che segue, elaborato dalla Sezione, evidenzia le percentuali delle immobilizzazioni materiali, pari a € 909.990.617,03, e finanziarie, pari a € 1.093.121.331,75, rilevate dallo Stato patrimoniale.

## Composizione Attivo Immobilizzato



Mentre la successiva tabella, estratta dalla nota integrativa, espone, in via dettagliata, le immobilizzazioni materiali relative agli immobili.

	STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	Anno 2018
	<b>IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI</b>	
<b>II 1</b>	<b>BENI DEMANIALI</b>	<b>403.921.532,98</b>
1.1	Terreni	48.770.666,81
	<i>di cui</i>	
	DEMANIO ARMENTIZIO - TERRENI	7.738.066,81
	DEMANIO FORESTALE - TERRENI	41.032.600,00
1.2	Fabbricati	10.810.434,80
	DEMANIO FORESTALE - FABBRICATI	10.810.434,80
1.3	Infrastrutture	344.340.431,37
	DEMANIO FERROVIARIO	343.980.000,00
	DEMANIO IRRIGUO - INFRASTRUTTURE	360.431,37
1.9	Altri beni demaniali	-
<b>III 2</b>	<b>ALTRE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI</b>	<b>408.438.803,60</b>
2.1	Terreni	22.540.560,69
	<i>di cui</i>	
	Patrimonio disponibile EX ONC - TERRENI	6.588.180,81
	Patrimonio disponibile EX ERSAP - TERRENI	9.985.045,50
	Patrimonio disponibile - TERRENI	1.909.772,85
	Patrimonio indisponibile - VIVAI FORESTALI - TERRENI	1.787.156,00
	Patrimonio disponibile - AREE URBANE	2.230.505,53
	Patrimonio disponibile EX ONC - AREE URBANE	39.900,00
2.2	Fabbricati	384.156.177,65
	<i>di cui</i>	
	Patrimonio indisponibile - SEDI UFFICI	228.145.087,84
	Patrimonio indisponibile - SEDI UFFICI ALTRI ENTI	62.967.438,47
	Patrimonio disponibile EX ONC - FABBRICATI	1.541.050,40
	Patrimonio disponibile EX ERSAP - FABBRICATI	24.315.003,23
	Patrimonio disponibile ALTRI FABBRICATI	67.187.597,71
2.8	Infrastrutture	1.742.065,26
	Patrimonio disponibile EX ERSAP - STRADE INTERPODERALI	1.742.065,26
	<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI</b>	<b>812.360.336,58</b>

Le immobilizzazioni sono iscritte nello stato patrimoniale al costo di acquisizione dei beni o di produzione, se realizzato in economia (inclusivo di eventuali oneri accessori d'acquisto, quali le spese notarili, le tasse di registrazione dell'atto, gli onorari per la progettazione, ecc.), al netto delle quote di ammortamento. Qualora, alla data di chiusura dell'esercizio, il valore sia durevolmente inferiore al costo iscritto, tale costo è rettificato, nell'ambito delle scritture di assestamento, mediante apposita svalutazione.

Secondo il dettato del paragrafo 6.1.3 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, le immobilizzazioni finanziarie (partecipazioni, titoli, crediti concessi, ecc.) sono iscritte sulla base del criterio del costo di acquisto, rettificato dalle perdite di valore che, alla data di chiusura dell'esercizio, si ritengono durevoli.

Il prospetto che segue, estratto dalla nota integrativa al disegno di legge al rendiconto 2018, riporta il valore delle partecipazioni distinte in imprese controllate e altri soggetti.

<b>IV</b>	<b>Immobilizzazioni Finanziarie</b>	
<b>1</b>	Partecipazioni in:	
	<i>a imprese controllate</i>	371.217.224,49
	<i>b imprese partecipate</i>	-
	<i>c altri soggetti</i>	719.824.589,74
	<b>Totale immobilizzazioni finanziarie</b>	<b>1.091.041.814,23</b>

La Sezione rammenta che il paragrafo 6.1.3 lett. a) dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011 precisa che le partecipazioni in imprese controllate e partecipate sono valutate in base al «metodo del patrimonio netto» di cui all'art. 2426 n. 4 del codice civile.

A tal fine, l'utile o la perdita d'esercizio della partecipata, debitamente rettificato, per la quota di pertinenza, è portato al conto economico e ha come contropartita, nello stato patrimoniale, l'incremento o la riduzione della partecipazione azionaria.

Nell'esercizio successivo, a seguito dell'approvazione del rendiconto della gestione, gli eventuali utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio.

Nel caso in cui il valore della partecipazione diventi negativo per effetto di perdite, la partecipazione si azzerava.

Se la partecipante è legalmente o altrimenti impegnata al sostenimento della partecipata, le perdite ulteriori rispetto a quelle che hanno comportato l'azzeramento della partecipazione sono contabilizzate in un fondo per rischi ed oneri.

Ai fini della redazione del proprio rendiconto, gli enti devono esercitare tutte le possibili iniziative nei confronti delle proprie società controllate al fine di acquisire lo schema di bilancio

di esercizio o di rendiconto predisposto ai fini dell'approvazione, necessario per l'adozione del metodo del patrimonio netto.

Passando all'aggregato inerente all'attivo circolante, e in particolare alla voce che comprende i crediti di funzionamento che, secondo la normativa vigente, devono essere iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale solo se corrispondenti ad obbligazioni giuridiche perfezionate esigibili, per le quali il servizio è stato reso o è avvenuto lo scambio dei beni, la nota integrativa chiarisce che il fondo svalutazione crediti, di ammontare complessivo pari a € 638.080.292,21 afferisce integralmente al bilancio autonomo e la parte differenziale tra l'accantonamento effettuato nell'esercizio 2017 e quello oggetto di rendicontazione trova collocazione nel Conto Economico quale componente negativa della gestione di competenza alla voce B.14.d), Svalutazione crediti (adeguamento ai sensi del D.M. 18 maggio 2017).

Trattasi di crediti di dubbia esigibilità di parte corrente relativi alla Tipologia 101, Imposte tasse e proventi assimilati, Tipologia 200, Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti, Tipologia 300, Interessi attivi, e Tipologia 500, Rimborsi e altre entrate correnti.

La Sezione rileva, inoltre, che, così come affermato in sede di nota integrativa, le partecipazioni destinate ad una permanenza durevole nel portafoglio dell'Ente si iscrivono tra le immobilizzazioni, mentre le altre vengono iscritte nell'attivo circolante.

Pertanto, le partecipazioni nelle società Terme di Santa Cesarea S.p.A., Cittadella della Ricerca S.c.p.a. in liquidazione, Fiera di Galatina e del Salento S.p.A. in liquidazione, Patto territoriale Polis del Sud Est Barese Srl e Gruppo di Azione Locale Gargano Srl in liquidazione, rappresentano attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni e quindi sono state iscritte nell'aggregato dell'attivo circolante in quanto oggetto di cessione ai sensi del Piano di razionalizzazione approvato dalla Regione Puglia con DGR 1473/2017 e sono valutate al minore fra il costo di acquisizione e il presumibile valore di realizzo desumibile dall'andamento del mercato ai sensi del punto 6.2. lettera c) del Principio contabile di cui all'allegato 4/3 al d.lgs. 118/2011.

Per quanto riguarda la partecipazione detenuta al 31 dicembre 2017 in STP Terra d'Otranto S.p.A., è stata ceduta in data 30/10/2018 al prezzo di € 407.000,00, realizzando, quale differenza tra il valore contabile e il prezzo di cessione, un utile pari a € 371.960,00, iscritto tra

i Proventi ed oneri finanziari del Conto economico nella voce C.19.b) «Proventi da partecipazioni – da società partecipate».

Nell'attivo dello Stato patrimoniale sono comprese anche le disponibilità liquide che si articolano nelle seguenti voci: conto di tesoreria, che comprende il conto «Istituto tesoriere/cassiere», nel quale, nel rispetto delle regole della Tesoreria Unica, sono registrati i movimenti del conto corrente di tesoreria gestito dal tesoriere, unitariamente alla contabilità speciale di tesoreria unica presso la Banca d'Italia; altri depositi bancari e postali; denaro e valori in cassa.

Le tabelle seguenti elencano le disponibilità liquide della Regione Puglia che assommano a € 1.842.507.933,64, importo più elevato rispetto al fondo cassa pari a € 1.498.345.183,92 ricompreso nell'ambito delle disponibilità liquide presso la Banca d'Italia (di cui € 1.169.741.333,76 saldo di cassa gestione ordinaria e € 328.603.850,16 saldo di cassa gestione sanitaria), come meglio rilevato nell'apposita tabella.

C.IV		Esercizio 2018
Disponibilità liquide		
1	Conto di tesoreria	1.817.706.030,72
	<i>a Istituto tesoriere</i>	-
	<i>b presso Banca d'Italia</i>	1.817.706.030,72
2	Altri depositi bancari e postali	24.438.290,04
3	Denaro e valori in cassa	363.612,88
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	-
<b>Totale disponibilità liquide</b>		<b>1.842.507.933,64</b>

**DISPONIBILITÀ LIQUIDE PRESSO BANCA D'ITALIA AL 31/12/2018**

SALDO DI CASSA AL 31/12/2018	
CONTO B.I. N. 306693	1.169.741.333,76
GESTIONE ORDINARIA	
SALDO DI CASSA AL 31/12/2018	
CONTO B.I. N. 31601	328.603.850,16
GESTIONE SANITARIA	
CONTABILITÀ SPECIALE	
N. 22908	16.462.027,91
RISORSE CEE E COFINANZIAMENTO NAZIONALE	
CONTABILITÀ SPECIALE	
N. 22952	38.250.425,92
ADD. IRPEF	
CONTABILITÀ SPECIALE	
N. 22876	180.108.922,43
IRAP ALTRI SOGGETTI	
CONTABILITÀ SPECIALE	
N. 22973	84.539.470,54
IRAP AMM. PUBBLICHE	
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>1.817.706.030,72</b>

La nota integrativa al rendiconto, con riferimento a tale voce dell'Attivo patrimoniale, evidenzia che la gestione di bilancio dell'Ente avviene nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 20 e 21 del d.lgs. n. 118/2011, mantenendo separata la cassa destinata alla Gestione Ordinaria da quella riferita alla Gestione Sanitaria Accentrata.

I ratei e risconti attivi, determinati in modo da attribuire all'esercizio le quote di competenza dei costi e dei ricavi comuni a due o più esercizi, ammontano a € 16.932,69 e afferiscono alla copertura di contratti assicurativi.

Passando ad esaminare le componenti passive dello stato patrimoniale si rileva, in primo luogo, l'ammontare del patrimonio netto, pari ora a € 665.550.074,36, per come modificato a seguito dell'approvazione dell'ultimo disegno di legge n. 180 del 23 settembre, già evidenziato e comunque riferito nel prosieguo (il precedente valore era pari a € 2.029.711.053,31).

Nel rispetto del paragrafo 6.3 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, il patrimonio netto deve essere articolato nelle seguenti specifiche poste di bilancio:

1. fondo di dotazione;
2. riserve;
3. risultati economici positivi o (negativi) di esercizio.

Il principio contabile precisa che la suddetta articolazione è realizzata mediante apposita delibera di Giunta regionale.

Il fondo di dotazione rappresenta in generale la parte indisponibile del patrimonio netto a garanzia della struttura patrimoniale dell'Ente.

Come riportato in nota integrativa, alla fine dell'esercizio 2018, esso risulta essere determinato quale risultato derivante dalla somma tra il Fondo di dotazione iniziale (patrimonio netto risultante al 31/12/2017) e tutte le operazioni che hanno comportato variazioni nel valore dello stesso, compresa la variazione riferita al risultato d'esercizio 2017. Come prima applicazione delle modifiche introdotte dal D.M. 18 maggio 2017 al punto 6.3 del Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria, al Fondo di dotazione è stato imposto il vincolo per le riserve indisponibili di patrimonio netto.

Con riferimento specifico alle «riserve», infatti, con il D.M. 18 maggio 2017, a decorrere dal rendiconto 2017, è stato disposto che tra le riserve del patrimonio netto fossero comprese le riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali.

Tali accantonamenti di fatto rappresenterebbero la parte del patrimonio netto posta a garanzia di specifiche voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite.

In particolare, sono state introdotte:

- 1) le «riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali», di importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale, variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni;
- 2) le «altre riserve indisponibili», costituite:
  - a) a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione, in quanto il loro statuto prevede che, in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti non controllati o partecipati dalla controllante/partecipante. Tali riserve sono utilizzate in caso di liquidazione dell'ente controllato o partecipato;
  - b) dagli utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, in quanto riserve vincolate all'utilizzo previsto dall'applicazione di tale metodo.

Per quanto concerne le riserve indisponibili di cui al punto 1), l'importo da accantonare è pari al valore dei beni demaniali, dei beni del patrimonio indisponibile, definiti all'articolo 822 e ss. del codice civile, e dei «beni culturali», qualificati come tali ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, iscritto nell'attivo patrimoniale (al netto dell'ammortamento nei casi in cui sia stato applicato).

Con riferimento alle riserve di cui al punto 2), «altre riserve indisponibili», la Regione Puglia ha creato uno specifico vincolo, per un ammontare complessivo pari a € 14.295.665,76. La riserva si riferisce ad alcune immobilizzazioni finanziarie (partecipazioni non azionarie) non aventi valore di liquidazione ai sensi delle previsioni di cui al punto 6.1.3 lettera b) del Principio contabile allegato 4/3 al d.lgs. 118/2011.

Tali riserve indisponibili quantificate nell'importo complessivo di € 736.777.568,05 sono indicate nella successiva tabella.

<b>RISERVE INDISPONIBILI PER BENI DEMANIALI E PATRIMONIALI INDISPONIBILI E PER BENI CULTURALI</b>		<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>VOCI STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)</b>
Riserva beni demaniali		414.743.195,14	403.318.213,06	
Riserva beni patrimoniali indisponibili		262.088.989,84	258.002.736,31	
Riserva beni culturali		61.062.952,92	61.160.952,92	
<b>Totale riserve indisponibili per BENI DEMANIALI E PATRIMONIALI INDISPONIBILI E PER BENI CULTURALI</b>	<b>a</b>	<b>737.895.137,90</b>	<b>722.481.902,29</b>	<b>A.II.d</b>
<b>Altre riserve indisponibili PARTECIPAZIONI NON AZIONARIE</b>	<b>b</b>	<b>10.652.382,26</b>	<b>14.295.665,76</b>	<b>A.II.e</b>
<b>TOTALE RISERVE INDISPONIBILI</b>	<b>c=a+b</b>	<b>748.547.520,16</b>	<b>736.777.568,05</b>	

Il prospetto che segue, estratto dalla nota integrativa al rendiconto 2018 allegata all'ultimo disegno di legge n. 180 sopra citato, evidenzia i movimenti del fondo di dotazione, A.I, nel corso dell'esercizio 2018.

<b>MOVIMENTI DEL FONDO DI DOTAZIONE - ESERCIZIO 2018</b>			
<b>Saldo iniziale al 31/12/2017</b>	<b>Incrementi</b>	<b>Decrementi</b>	<b>Saldo finale al 31/12/2018</b>
2.463.629.016,67	513.649.469,89	- 3.008.718.855,20	- 31.440.368,64

La predetta nota integrativa aggiunge che le operazioni che al 31/12/2018 hanno determinato la contrazione, rispetto al 2017, del fondo di dotazione, fino a portarlo, a seguito delle ulteriori correzioni operate, a un valore negativo per € 31.440.368,64, sono riconducibili ai giroconti a riserve indisponibili e alla rilevazione di risconti passivi da avanzo vincolato e di debiti pregressi ante 2016. Tali valori hanno assorbito gli incrementi associati alla rivalutazione delle immobilizzazioni, al giroconto dell'utile dell'esercizio precedente e dei perenti.

Il punto 6.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/3 del d.lgs. n. 118/2011, prevede, tra l'altro, «*il fondo di dotazione può essere alimentato mediante destinazione degli risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposita delibera del Consiglio in sede di approvazione del rendiconto della gestione*».

La Regione, sempre nella nota integrativa, sul punto precisa che: «*non esistendo a bilancio riserve liberabili disponibili, in base al principio contabile 6.3 di cui all'Allegato n. 4/3 al D.Lgs 118/2011 andrebbe, pertanto, pianificato nel tempo il riassorbimento del lieve deficit patrimoniale accertato, mediante la ricostituzione dell'accantonamento a suddetto Fondo a fronte dell'ottenimento di risultati economici positivi. Da quanto sopra descritto, quindi, il Patrimonio netto al 31 dicembre 2018, sebbene profondamente ridimensionato rispetto all'esercizio precedente, grazie alla consistenza delle riserve indisponibili esistenti, continua ad essere positivo in misura pari ad euro 665.550.074,36*».

La Sezione si riserva di verificare nelle successive attività di controllo l'avvenuta ricostituzione della voce di bilancio Fondo di dotazione.

Ai sensi di quanto previsto al punto 4.22 del Principio contabile applicato, concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria, gli accantonamenti ai fondi costi futuri e ai fondi rischi costituiscono uno dei collegamenti tra la contabilità finanziaria e la contabilità economico-patrimoniale.

Nella Nota integrativa viene riportato il dettaglio della parte accantonata del risultato di amministrazione al 31/12/2018 confluita nella voce B.3 del Passivo patrimoniale.

Viene, inoltre, precisato che in base al principio contabile O.I.C. 31 punto 47, la quota differenziale positiva tra l'accantonamento effettuato nell'esercizio 2017 e quello oggetto di rendicontazione ammontante complessivamente ad € 152.431.500,52, ha trovato collocazione per € 7.026.166,32 tra i componenti positivi della gestione di competenza nella corrispondente voce A.8, Altri ricavi e proventi diversi del Conto Economico d'esercizio, quale differenziale

tra i vari accantonamenti operati negli anni, mentre la parte relativa all'accantonamento al fondo dei perenti relativa all'esercizio 2017, pari a € 145.405.334,20, è stata imputata alla voce E.24.c), Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo, a rettifica di costi dell'esercizio precedente.

Di seguito le differenze tra gli accantonamenti operati negli esercizi 2017 e 2018:

VOCI DI ACCANTONAMENTO BILANCIO REGIONALE	IMPORTI	IMPORTI	Δ
	2018	2017	
	a	b	c=a-b
Fondo anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	458.897.099,92	475.057.528,06	-16.160.428,14
Fondo per la copertura rischi su anticipazione concessa a favore di Acquedotto Pugliese	40.000.000,00	40.000.000,00	0,00
Fondo copertura rischi su anticipazione concessa a favore di Aeroporti di Puglia	3.502.749,20	3.502.749,20	0,00
Fondo contenzioso	27.959.401,38	18.419.634,77	9.539.766,61
<b>Fondo leggi in corso di adozione</b>	<b>0,00</b>	<b>1.172.000,00</b>	<b>-1.172.000,00</b>
Fondo per la disciplina dei comp. profess. avv.ti dell'Avvocatura regionale ai sensi della DGR n.1055/2016	3.016.495,21	2.250.000,00	766.495,21
<b>TOTALE FONDO RISCHI ED ONERI</b>	<b>533.375.745,71</b>	<b>540.401.912,03</b>	<b>-7.026.166,32</b>

L'ammontare complessivo dei debiti indicati nel passivo dello stato patrimoniale ammonta a € 9.198.035.842,89, anche questo per come modificato a seguito dell'approvazione dell'ultimo disegno di legge n. 180 del 23 settembre, come già evidenziato e comunque riferito nel prosieguo (il precedente valore era pari a € 7.833.874.863,94).

Per come emerge dalla Nota integrativa, l'importo dei debiti da finanziamento, riportati alla voce D.1 del Passivo patrimoniale, in un primo momento pari a € 2.783.283.630,16, con tale disegno di legge è stato corretto e quantificato in € 4.147.444.609,11.

Questo perché nei debiti verso le altre amministrazioni pubbliche è altresì indicata la stratificazione temporale dei debiti in partite di giro, compresa la quota di competenza 2018, per l'importo pari a € 87.367.957,76, relativa alle restituzioni allo Stato dell'anticipazione sanitaria (corrispondente al saldo di cassa tra l'anticipazione sanità concessa e le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno).

A tal proposito, erano stati chiesti chiarimenti in ordine alla modalità di contabilizzazione dell'anticipazione finanziamento sanità e dei correlati rimborsi effettuati nell'anno, nonché

sugli importi impegnati in bilancio per tali restituzioni e rimasti iscritti a residuo (capitolo di spesa 1200126) e sull'importo dei correlati debiti di finanziamento riportati nello stato patrimoniale.

Come già evidenziato (cfr. pagg. 7 e 8), la differenza di oltre un milione di euro tra l'importo dei residui passivi del capitolo di spesa 1200126 e il valore iscritto nello Stato Patrimoniale alla voce D1 (Debiti da finanziamento), era da attribuirsi a un'incompleta ricognizione dei debiti di finanziamento in sede di primo inserimento dei dati nel 2016 e, al fine del riallineamento delle due poste contabili, in seguito ai rilievi sollevati da questa Sezione, la Regione ha, quindi, variato lo Stato patrimoniale passivo e, conseguentemente, la Nota integrativa al bilancio di esercizio 2018, con il disegno di legge n. 180 citato, di modifica del disegno di legge n. 62 del 30/04/2019.

Tra gli altri debiti da finanziamento, i restanti € 1.529.568.695,46 corrispondono all'esposizione debitoria complessiva della Regione Puglia, di cui € 561.740.577,76 verso Cassa Depositi e prestiti e verso altri istituti di credito (questi ultimi sono confluiti a seguito di riclassificazione nella voce D.1.d) - Debiti verso altri finanziatori) e € 967.828.117,70 verso amministrazioni pubbliche.

Nella voce D.1.b) figurano i mutui contratti con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la chiusura anticipata del Bond e il debito residuo per le anticipazioni di liquidità di cui al d.l. 35/2013.

Va precisato che tra i debiti vs. altri finanziatori figura il finanziamento contratto nel 2016 con la B.E.I. per un valore nominale iniziale di 150 milioni di euro. Il predetto prestito ad erogazioni multiple è stato solo parzialmente riscosso dalla Regione sulla base dell'andamento delle spese d'investimento finanziate. Ne consegue che l'importo del residuo debito al 31/12/2018 pari a € 147.661.070,34, presente in questa voce del passivo patrimoniale, comprende il valore di € 113.795.366,64 non ancora erogato all'Ente che, pertanto, è iscritto tra i crediti dell'Attivo circolante alla sottovoce C.II.4.c) - Altri crediti - altri.

Tale ultimo importo dell'esposizione debitoria complessiva della Regione Puglia al 31/12/2018 (€ 1.529.568.695,46) risulta ridotto rispetto al 2017 (€ 1.602.515.574,88).

I debiti verso fornitori D.2, che devono essere iscritti solo se corrispondenti ad obbligazioni giuridiche perfezionate, ammontano a € 188.194.640,95 e, al riguardo, la nota integrativa precisa che in tale importo sono ricompresi debiti riferiti ai parenti per € 7.411.509,66 e debiti per fatture da ricevere per € 3.958.175,00; questi ultimi riguardano beni e/o servizi già acquistati e/o utilizzati ma per i quali non è ancora contabilizzata la fattura del fornitore.

La voce dello Stato Patrimoniale passivo «Ratei passivi», pari a € 121.159,47, comprende quei debiti sorti a fronte di costi di competenza dell'esercizio appena chiuso, la cui manifestazione finanziaria non ha avuto luogo.

La voce «Risconti passivi» pari a € 2.217.878.252,80, è così composta:

RISCONTI PASSIVI	Valore al 31/12/2018
Risconti passivi da avanzo derivante da leggi e dai principi contabili	511.906.704,94
Risconti passivi da avanzo derivante da trasferimenti	1.230.579.139,26
Risconti passivi da vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-
Risconti passivi da F.P.V. di parte corrente	62.554.336,22
Risconti passivi da F.P.V. di parte capitale	412.825.399,79
Risconti passivi da canoni di autorizzazioni e concessioni demaniali	12.672,59
<b>Totale complessivo risconti passivi</b>	<b>2.217.878.252,80</b>

Per come specificato nella Nota integrativa, nella voce in argomento, trovano rappresentazione le quote vincolate dell'avanzo di amministrazione e del Fondo Pluriennale Vincolato; con riferimento all'F.P.V. l'importo pari a € 475.379.736,01, coincidente con la sommatoria delle quote del Fondo Pluriennale Vincolato (F.P.V.) di spesa di parte corrente e di parte capitale, è al netto del valore dell'F.P.V. riferito alle spese di personale per € 70.099,91, riportato, invece, tra i ratei passivi.

Infine, i conti d'ordine che afferiscono a fatti che non hanno ancora interessato il patrimonio dell'ente, cioè che non hanno comportato una variazione quali-quantitativa del patrimonio, e che, di conseguenza, non sono stati registrati in contabilità generale economico-patrimoniale, presentano il valore di € 475.379.736,01.

Nella Nota integrativa viene specificato che al punto 1, Impegni su esercizi futuri, non è stato iscritto l'importo complessivo del Fondo Pluriennale Vincolato (pari ad € 475.449.835,92), bensì solo l'importo di € 475.379.736,01, costituito dalle quote del Fondo Pluriennale Vincolato di spesa di parte corrente e di parte capitale diverse da quella riferita alle spese di personale, queste ultime già riportate tra i ratei passivi.

Secondo il disposto del paragrafo 7.1 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011 «*anche negli enti pubblici devono essere iscritti, in calce allo stato patrimoniale, i conti d'ordine, suddivisi nella consueta tripla classificazione: rischi, impegni, beni di terzi, che registrano gli accadimenti che potrebbero produrre effetti sul patrimonio dell'ente in tempi successivi a quelli della loro manifestazione. Si tratta,*

*quindi, di fatti che non hanno ancora interessato il patrimonio dell'ente, cioè che non hanno comportato una variazione quali-quantitativa del patrimonio, e che, di conseguenza, non sono stati registrati in contabilità generale economico-patrimoniale, ovvero nel sistema di scritture finalizzato alla determinazione periodica della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica dell'ente. Le "voci" poste nei conti d'ordine non individuano elementi attivi e passivi del patrimonio poiché sono registrate tramite un sistema di scritture secondario o minore (improprio per alcuni Autori) che, perché tale, è distinto ed indipendente dalla contabilità generale economico-patrimoniale. Pertanto, gli accadimenti contabilmente registrati nei sistemi minori non possono in alcun caso costituire operazioni concluse di scambio di mercato ovvero operazioni di gestione esterna che abbiano comportato movimento di denaro in entrata o in uscita (variazione monetaria) o che abbiano comportato l'insorgere effettivo e comprovato di un credito o di un debito (variazione finanziaria). Lo scopo dei "conti d'ordine" è arricchire il quadro informativo di chi è interessato alla situazione patrimoniale e finanziaria di un ente. Tali conti, infatti, consentono di acquisire informazioni su un fatto rilevante accaduto, ma che non ha ancora tutti i requisiti indispensabili per potere essere registrato in contabilità generale.»*

## 10 GLI ORGANISMI PARTECIPATI REGIONALI

### 10.1 La revisione annuale degli organismi partecipati regionali

La Giunta Regionale con deliberazione n. 2411 del 21 dicembre 2018 ha approvato il «Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute dalla regione Puglia ex art. 20 decreto legislativo n.175/2016», confermando peraltro, nella sostanza, i contenuti della deliberazione di Giunta regionale n. 1473 del 25/09/2017: con tale ultimo atto la Giunta regionale - in conformità all'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 - approvava il «Piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate - Aggiornamento ex art. 24 d.lgs. n. 175/2016», recante l'aggiornamento e la revisione straordinaria delle partecipazioni regionali, deliberando, in particolare, l'esclusione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 4 d.lgs. n. 175/2016 alla società controllata «Puglia Valore Immobiliare Società di cartolarizzazione S.r.l.», in quanto ritenuta strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali della Regione, in virtù del disposto di cui al comma 9 del citato art. 4 d.lgs. n. 175/2016.

Con la deliberazione n. 2411/2018, sono state, quindi, individuate le seguenti società che presentano i presupposti richiesti per il mantenimento della partecipazione diretta ed 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 99,414% 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.

Il piano di razionalizzazione annuale individua, inoltre, le seguenti partecipazioni dirette e indirette:

- Terme di Santa Cesarea S.p.A., partecipata dalla Regione per una quota pari al 50,4876% del capitale sociale: è in corso la fase di cessione della quota detenuta;

- STP Terra d'Otranto S.p.A., società partecipata dalla Regione per una quota pari al 29,17% del capitale sociale: in data 29.10.2018 la partecipazione è stata interamente ceduta;
- Cittadella della Ricerca, partecipata al 2,02% e per la quale è in corso la procedura fallimentare (sentenza di fallimento n. 35/2013 del Tribunale di Brindisi);
- Fiera di Galatina e del Salento Spa, per la quale è in corso la procedura fallimentare (sentenza di fallimento n. 3/2016 del Tribunale di Lecce);
- Patto Territoriale Polis del Sud est barese s.r.l. a scopo consortile, posseduta dalla Regione al 2,6855%: la relazione assessorile precisa che, a seguito di un infruttuoso tentativo di dismissione, è stata richiesta alla Società la liquidazione in danaro della partecipazione in base ai criteri fissati dall'art. 2437-ter, comma II. c.c. Allo stato sono in corso di definizione gli atti diretti alla liquidazione definitiva ai sensi della del. di G.R. n. 344/2019;
- Centro Studi e Ricerche Sviluppo Edilizia Territorio-Cersset S.r.l., partecipata da Innovapuglia S.p.a. per una quota pari a 0,1228% - Consorzio per lo Sviluppo dell'Area Conca Barese Società Consortile a responsabilità limitata - partecipata da Innovapuglia Spa al 7% - e Pastis società consortile per azioni in liquidazione partecipata da Innovapuglia Spa per il 37,18% e da PugliaSviluppo Spa per il 2,29%; la del. di G.R. n. 2411/2018 precisa che le elencate partecipazioni, rientranti nel piano di razionalizzazione approvato con DGR n. 1473/2017 sono risultate essere interamente riconducibili alla Società controllata Innovapuglia Spa e, pertanto, le attività di dismissione sono da ricondursi a quest'ultima Società;
- Gruppo di azione locale Gargano società consortile a responsabilità limitata, partecipata dalla Regione per una quota pari a 18,125% in stato di liquidazione;
- Patto territoriale dell'area metropolitana di Bari Spa in liquidazione, partecipata dalla società Innovapuglia Spa per una quota pari al 3,4%;
- Società per la promozione dei mercati mobiliari sud- est S.p.A. (Promem Sud-Est S.p.a), partecipata dalla società Innovapuglia 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%;

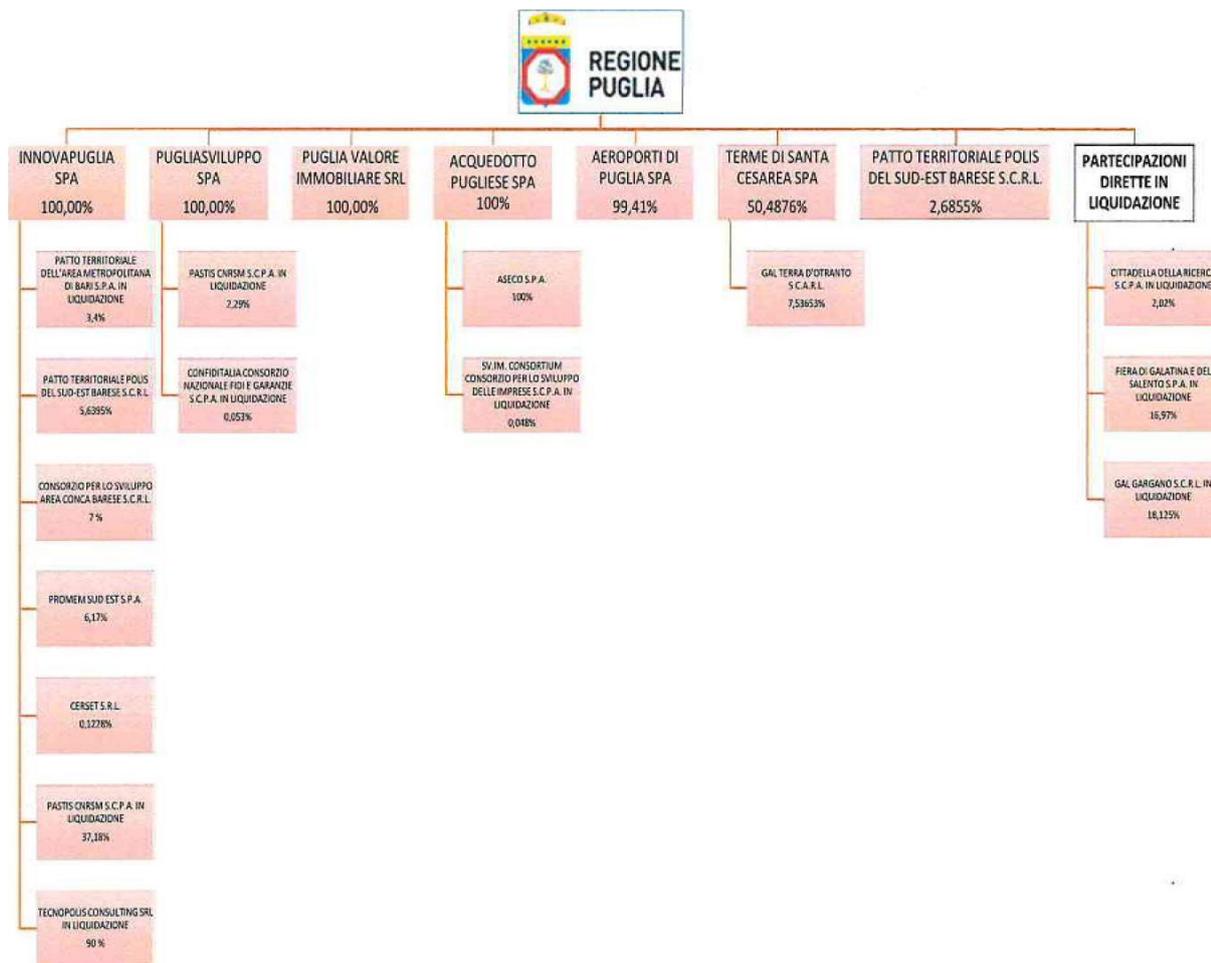
- Tecnopolis Consulting s.r.l. in liquidazione, partecipata da Innovapuglia S.p.a. per una quota pari al 90%;
- Confiditalia Consorzio Nazionale Fidi e Garanzie Società consortile per azioni in liquidazione, partecipata da Puglia Sviluppo S.p.a. per una quota pari al 0,053% per la quale è in corso la procedura fallimentare;
- SV.IM. Consortium per lo sviluppo delle imprese Società consortile per azioni in liquidazione, partecipata da Acquedotto Pugliese S.p.a. per una quota pari al 0,048% per la quale è in corso la procedura fallimentare.

Come già evidenziato nella relazione al giudizio di parifica del rendiconto regionale per l'anno 2017, il Consiglio di amministrazione della società Puglia Sviluppo Spa è formato da n. 3 membri e il compenso è determinato in € 44.000,00 annui per il Presidente e in € 10.000,00 all'anno per ciascuno dei consiglieri.

Anche il Consiglio di amministrazione della società *in house* Innovapuglia Spa è costituito da tre membri con una spesa annua complessiva riferita al 2017 di € 52.186,00.

Con deliberazione n. 438 del 20/03/2018, la Giunta regionale ha disposto di elevare da tre a cinque i membri del consiglio dell'amministrazione di Acquedotto Pugliese S.p.a., 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.

Il prospetto che segue, estratto dalla relazione assessorile al rendiconto generale della Regione Puglia esercizio finanziario 2018, riporta la rappresentazione grafica degli organismi partecipati regionali alla data del 31/03/2019.



La successiva tabella, definita dalla relazione dell'Assessore al bilancio, in sede di relazione al rendiconto dell'esercizio 2018, elenca le partecipazioni azionarie possedute dalla Regione Puglia indicandone la quota di partecipazione e il patrimonio netto.

Denominazione Società/Ente	Tipologia	Quota di partecipazione posseduta (%)	Patrimonio netto ai 31/12/2017	Valore partecipazioni con il metodo del Patrimonio netto
INNOVAPUGLIA SPA - Società in house	Società controllata	100,00	€ 2.567.652,00	€ 2.567.652,00
PUGLIASVILUPPO SPA -Società in house	Società controllata	100,00	€ 11.145.365,00	€ 11.145.365,00
PUGLIA VALORE IMMOBILIARE Società di Cartolarizzazione S.r.l.	Società controllata	100,00	€ 85.161,00	€ 85.161,00
ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA	Società controllata	100,00	€ 336.614.120,00	€ 336.614.120,00
AEROPORTI DI PUGLIA SPA	Società controllata	99,41	€ 20.927.562,00	€ 20.927.562,49
<b>TOTALE</b>				<b>€ 371.217.224,49</b>

Il successivo prospetto, anch'esso estratto dalla relazione assessorile al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2018, riporta le partecipazioni non azionarie detenute dalla Regione Puglia.

Denominazione Società/Ente	Tipologia	Partecipazione in termini %	Patrimonio netto	Valore partecipazione con il metodo del costo rettificato
Agenzia regionale strategica per lo sviluppo ecosostenibile del territorio - ASSET (ex ARSA)	Ente strumentale controllato	100	€ 2.085.177,00	€ 2.085.177,00
Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali - ARIF	Ente Strumentale controllato	100	€ 5.290.945,13	€ 5.290.945,13
Agenzia regionale per la protezione ambientale. ARPA	Ente strumentale controllato	100	€ 6.471.022,49	€ 6.471.022,49
Agenzia regionale per la tecnologia e Innovazione -ARTI	Ente strumentale controllato	100	€ 76.16E1,00	€ 76.165,00
Agenzia regionale per il diritto allo studio - ADISU	Ente strumentale controllata	100	€ 11.501.602,36	€ 11.501.602,36
Agenzia regionale per il turismo - ARET Pugliapromozione	Ente strumentale controllato	100	€ 2.919.101,00	€ 2.919.101,00
Agenzia regionale strategica per la salute ed il sociale - ARESS (ex ARES)	Ente Strumentale controllato	100	€ 5.067.901,00	€ 5.067.901,00
Agenzia per la zona e l'abitare di Foggia - ARCA NORD SALENTO	Ente strumentale controllato	100	€ 30.655.423,00	€ 30.655.423,00
Agenzia per la casa e l'abitare di Bari - ARCA PUGLIA CENTRALE	Ente strumentale controllato	100	€ 279.196.899,00	€ 279.196.899,00
Agenzia per la casa e l'abitare di Foggia - ARCA CAPITANATA	Ente strumentale controllato	100	€ 51.221.525,00	€ 51.221.526,00
Agenzie per la casa e l'abitare di Lecce - ARCA SUO SALENTO	Ente strumentale controllato	100	€ 202.616.283,00	€ 202.616.283,00
Agenzia per la casa e l'abitare di Taranto - ARCA IONICA	Ente Strumentale controllato	100	€ 110.326.376,00	€ 110.326.376,00
Fondazione Istituto Pugliese di ricerche economiche e sociali - IPRES	Ente strumentale controllato	100	€ 784.894,00	€ 784.894,00
Consorzio Teatro Pubblico Pugliese	Ente strumentale controllato	76,76	€ 106.063,00	€ 81.413,96
Fondazione Apulia Film Commission	Ente strumentale controllato	90,23	€ 13.603.853,00	€ 12.274.756,56
Fondazione Carnevale di Putignano	Ente strumentale partecipato	10,00	€ 26.488,00	€ 2.648,80
Fondazione Focara di Novoli	Ente strumentale partecipato	20,00	n.d.	1
Fondazione Lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari	Ente strumentale partecipato	16,57	€ 4.550.425,00	€ 753.555,133
Fondazione Notte della Taranta	Ente strumentale partecipato	20,00	€ 122.270,00	€ 24.454,00
Fondazione Paolo Grassi Onlus	Ente strumentale partecipato	20,00	€ 1.157.610,00	€ 231.522,00
Fondazione Pino Pascali Museo d'arte contemporanea .	Ente strumentale partecipato	33,33	€ 412.300,00	€ 137.419,59
TOTALE				€ 719.824.589,74

## 10.2 I risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione

Il disegno di legge recante lo schema di rendiconto dell'esercizio 2018 non contiene tra gli allegati alcun bilancio degli organismi partecipati dalla Regione.

La relazione allegata al su richiamato disegno di legge elenca gli enti ed organismi strumentali regionali, con la precisazione che i relativi rendiconti o bilanci di esercizio sono consultabili nei relativi siti internet.

In relazione ai dati disponibili, gli organismi partecipati dalla Regione Puglia hanno conseguito i risultati di seguito illustrati:

- **Puglia Sviluppo S.p.A.**, società interamente partecipata dalla Regione, ha chiuso l'esercizio 2018 con un utile di € 107.233,00, in diminuzione rispetto al bilancio 2017, che evidenziava utili per € 155.254,00;
- **Innovapuglia Spa**, società interamente partecipata dalla Regione, ha chiuso l'esercizio 2018 con un utile di € 50.087,00, in crescita rispetto ai dati di bilancio 2017 che riportavano utili per € 47.068,00;
- **Aeroporti di Puglia Spa**, di cui la Regione detiene il 99,41% del capitale. La società ha conseguito utili nel 2018 per € 3.772.709,00, in consistente aumento rispetto al risultato dell'esercizio 2017 che chiudeva in positivo per € 2.446.821,00. La relazione evidenzia che con deliberazione n. 1320 del 18 luglio 2018 la Giunta Regionale ha preso atto della necessità di aumentare il capitale sociale della Società, sino ad un importo pari ad almeno euro 25.822.845,00, in luogo dell'attuale ammontare pari a euro 12.950.000,00, al fine di adeguarlo all'importo minimo previsto dall'art. 3 del D.M. 521/97 «Regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con cui è stata disposta la costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi e infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato». In attuazione dell'articolo 4 della legge regionale n. 67/2018 - legge di Stabilità 2019 - con determinazione 26 aprile 2019, n. 34 la Sezione Raccordo al Sistema Regionale ha impegnato e liquidato a favore della Società Aeroporti di Puglia S.p.A. la quota di competenza della Regione, per l'aumento a pagamento del capitale sociale, pari a 6.006.920,00 euro; con successiva determinazione 15 luglio 2019, n. 55 la medesima Sezione ha impegnato e liquidato a favore della Società l'ulteriore somma di 35.409,00 euro, quale sottoscrizione di n. 35.409 azioni rimaste inoperte.

Alla data odierna il capitale sociale di Aeroporti di Puglia S.p.A. è pari a 25.822.845,00 euro, di cui la Regione detiene un'interessenza del 99,55% per un importo di euro 25.706.806,00;

- **Acquedotto Pugliese Spa**, società interamente partecipata dalla Regione. La società ha conseguito utili nel 2018 per € 22.591.000,00, in aumento rispetto al risultato dell'anno 2017 quantificato in 18.478.459,00;
- **Puglia Valore Immobiliare Srl**, interamente partecipata dalla Regione. Non risultando disponibile sul sito il dato afferente all'utile di bilancio 2018, si evidenzia che nell'esercizio 2017 ha ottenuto utili per € 5.456,00, in crescita rispetto all'esercizio 2016, ove riportava utili per € 2.832,00;
- **Terme di Santa Cesarea Spa**, società partecipata dalla Regione per una quota pari al 50,49% del capitale sociale. Non risultando disponibile sul sito il dato afferente all'utile di bilancio 2018, si evidenzia che al 31/12/2017 presenta utili per € 32.554,00, mentre al 31/12/2016 presentava un risultato di esercizio di € 15.382,00. Nella relazione relativa all'approvazione del rendiconto 2018, la regione evidenzia che il Piano operativo di razionalizzazione approvato con deliberazione di G.R. n. 1473 del 25.09.2017 aveva previsto la dismissione della partecipazione suddetta. Con deliberazione di G.R. n. 1898 del 17.11.2017 e determinazione dirigenziale n. 72 del 27.12.2017 prima e, successivamente, con deliberazione di G.R. n. 1602 del 13.09.2018 e determinazione dirigenziale n. 54 del 27.09.2018, venivano indette due aste pubbliche per la dismissione della partecipazione, la prima con un prezzo a base d'asta di € 17.040.375,00 e la seconda di € 15.300.000,00. Entrambe le aste sono andate deserte e allo stato è in corso di adozione un ulteriore provvedimento di G.R. per la dismissione della quota.  
Successivamente con deliberazione di G.R. n.592 del 29 marzo 2019 e determinazione dirigenziale n. 38 del 22 maggio 2019 è stata indetta la terza asta pubblica per la cessione della partecipazione con prezzo a base d'asta di € 13.770.000,00: anche tale asta è andata deserta;
- **STP Terra d'Otranto Spa**, società partecipata dalla Regione per una quota pari al 29,17% del capitale sociale: la procedura di liquidazione della quota si è conclusa in data 29.10.2018 con il trasferimento delle azioni e correlativo incasso da parte della Regione Puglia della somma di € 407.000,00;

- **Teatro Pubblico Pugliese**, consorzio di cui la Regione è uno dei 57 soci e detiene una partecipazione pari al 14,82% che, nell'esercizio 2018, ha conseguito utili per € 1.154,00, in leggera crescita rispetto all'esercizio 2017 ove aveva conseguito utili per € 1.141,00;
- **Fondazione Apulia Film Commission**, la Regione è socio fondatore e ad essa aderiscono anche altre 32 amministrazioni locali pugliesi. La fondazione, nell'esercizio 2018 ha conseguito un utile di € 261,00 mentre nell'esercizio 2017 il risultato era pari a € 3.286,00;

Si rammenta che sono assoggettate a procedure fallimentari le seguenti società:

1. Fiera di Galatina e del Salento Spa, di cui la Regione detiene il 16,96% del capitale sociale, è stata posta in liquidazione nel 2012 ed è sottoposta a procedura fallimentare per effetto della sentenza del Tribunale di Lecce n. 3/2016;
2. Cittadella della Ricerca Spa, società partecipata dalla Regione per una quota pari al 2,02% del capitale sociale, messa in liquidazione in seguito all'assemblea straordinaria del 14/03/2012 e sottoposta a procedura fallimentare in virtù della sentenza del Tribunale di Brindisi n. 35/2013;
3. Patto territoriale Polis del Sud Est barese, di cui la Regione detiene una quota pari al 2,6855%. Trattasi di partecipazione rientrante nel Piano di razionalizzazione per la quale è stata prevista la dismissione: in attuazione del Piano con atto dirigenziale n. 37 del 28.06.2018 è stato approvato l'avviso pubblico diretto alla manifestazione d'interesse all'acquisto;
4. Gal Gargano Soc. consortile a r.l., di cui la Regione detiene una quota pari al 18,125%: è in corso la fase di liquidazione della Società.

### 10.3 La verifica dei crediti e dei debiti reciproci

L'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 prescrive che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

La norma precisa che: *«la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza*

*indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie».*

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate.

Dalla relazione al disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2018 si rileva che la Sezione Raccordo al Sistema Regionale, con note trasmesse a marzo 2019, ha richiesto alle società ed agli enti interessati la trasmissione dell'elenco delle posizioni creditorie/debitorie nei confronti della Regione Puglia al 31 dicembre 2018, dalle quali emergono i dati di seguito riportati.

a) Acquedotto Pugliese S.p.a.

La relazione al disegno di legge evidenzia che la Società Acquedotto Pugliese S.p.a., con nota acquisita agli atti della Sezione raccordo al Sistema Regionale in data 25 marzo 2019 al prot. A00\_92/0000604, ha comunicato che le attività di bilancio 2018 erano ancora in corso e si prevedeva che lo stesso bilancio sarebbe stato approvato dal Consiglio di Amministrazione entro il mese di maggio. Alla data della presente relazione il bilancio non risulta pubblicato sul sito della Società.

b) Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Aeroporti di Puglia S.p.A.

Debito Regione	29.891.258,22
Credito attestato dalla Società	33.171.701,95
Differenza riconciliata	3.280.443,73

La relazione al disegno di legge precisa che lo scostamento, pari a euro 3.280.443,73, è riconducibile a rapporti oggetto di reimputazioni contabili riferibili al rispetto del criterio di competenza temporale;

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Aeroporti di Puglia S.p.A.

Credito Regione	17.513.746,00
Debito attestato dalla Società	39.859.233,07
Differenza riconciliata	(22.345.487,07)

La relazione specifica che lo scostamento, pari a euro 22.345.487,07 è riconducibile: per circa euro 22.140.000,00 ad acconti ricevuti in relazione a progetti di durata ultrannuale che la Regione non rileva in accertamento, per circa € 205.000,00 a crediti per i quali è riconosciuta la spettanza e che la Regione accerterà al momento dell'incasso.

c) Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Puglia Valore Immobiliare S.r.l.

Debito Regione	1.200.000,00
Credito attestato dall'Agenzia	0
Differenza riconciliata	(1.200.000,00)

Secondo le risultanze della citata relazione assessorile, lo scostamento pari a euro 1.200.000,00 è riconducibile principalmente all'iscrizione da parte della Regione Puglia di importi impegnati a fronte di attività che saranno oggetto di rendicontazione da parte della Società nell'esercizio 2019 e seguenti e, pertanto, non iscritti tra i crediti al 31 dicembre 2018 dello stesso ente.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Puglia Valore Immobiliare S.r.l.

Non risultano a chiusura dell'esercizio 2018 crediti della Regione Puglia nei confronti della Società ed allo stesso tempo questa non presenta debiti nei confronti di Regione.

d) Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Terme di Santa Cesarea S.p.A. e viceversa

La relazione evidenzia che a chiusura dell'esercizio 2018 non risultano debiti né crediti della Regione Puglia nei confronti della Società.

e) Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti ARTI (Agenzia Regionale per la tecnologia e l'innovazione)

Debito Regione	7.872.870,94
Credito attestato dall'Agenzia	42.189,13
Differenza riconciliata	7.830.681,81

Lo scostamento pari a euro 7.830.681,81 è riconducibile principalmente all'iscrizione da parte della Regione Puglia di importi impegnati a fronte di attività che saranno oggetto di rendicontazione da parte dell'Agenzia nell'esercizio 2019 e, pertanto, non iscritti tra i crediti al 31 dicembre 2018 dello stesso ente.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti ARTI

Credito Regione	0
Debito attestato dall'Agenzia	4.558.166,13
Differenza riconciliata	4.558.166,13

Lo scostamento pari a € 4.558.166,13 è riconducibile all'iscrizione da parte dell'Agenzia di debiti verso la Regione Puglia per acconti ricevuti in relazione alle convenzioni di durata ultrannuale che la Regione non rileva in accertamento.

f) Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti ADISU

Debito Regione	8.999.999,99
Credito attestato dall'Agenzia	10.294.117,65
Differenza riconciliata	1.294.117,66

Lo scostamento pari a euro 1.294.117,66 è riconducibile al disallineamento temporale in termini di competenza tra l'Agenzia e la Regione Puglia nella rilevazione dei relativi importi dovuti; in particolare, l'importo in oggetto rappresenta un impegno assunto dalla Regione Puglia nel 2018 ma reimputato all'esercizio 2019.

Riconciliazione crediti Regione Puglia debiti ADISU

Non risultano a chiusura dell'esercizio 2018 crediti della Regione Puglia nei confronti dell'Agenzia ed allo stesso tempo questa non presenta debiti nei confronti di Regione.

Con riferimento ai rapporti debito/credito con le fondazioni si reputa opportuno segnalare i seguenti dati anch'essi rilevati dalla relazione al disegno di legge del rendiconto 2018.

g) Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Fondazione Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

Debito Regione	48.382,22
Credito attestato dalla Fondazione	48.382,22
Differenza riconciliata	0

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Fondazione Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali

Credito Regione	0
Debito attestato dalla Fondazione	1.863.518,42
Differenza riconciliata	1.863.518,42

Lo scostamento pari a euro 1.863.518,42 è riconducibile all'iscrizione da parte dell'IPRES di debiti verso la Regione Puglia per acconti ricevuti in relazione alle convenzioni di durata ultrannuale che la Regione non rileva in accertamento.

h) Riconciliazione debiti Regione Puglia/crediti Fondazione Carnevale di Putignano

Debito Regione	187.500,00
Credito attestato dalla Fondazione	187.500,00
Differenza riconciliata	0

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Fondazione Carnevale di Putignano

Non risultano a chiusura dell'esercizio 2018 crediti della Regione Puglia nei confronti della Fondazione né debiti della Fondazione nei confronti della Regione.

i) Riconciliazione debiti Regione Puglia/Fondazione Focara di Novoli

Debito Regione	207.250,00
Credito attestato dalla Fondazione	207.250,00
Differenza riconciliata	0

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Fondazione Focara di Novoli

Non risultano a chiusura dell'esercizio 2018 crediti della Regione Puglia nei confronti della Fondazione né debiti della Fondazione nei confronti della Regione.

l) Riconciliazione debiti Regione Puglia/Fondazione Museo Pino Pascali Polignano a Mare

Debito Regione	287.500,00
Credito attestato dalla Fondazione	263.206,58
Differenza riconciliata	24.293,42

Lo scostamento, pari a 24.293,42 euro, è riconducibile alla differenza fra le spese impegnate dall'Ente Regione e quelle effettivamente rendicontate dalla Fondazione; l'impegno residuo è stato dichiarato insussistente dalla Regione Puglia con atto del 2019.

Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Fondazione Museo Pino Pascali Polignano a Mare

Credito Regione	8.949,00
Credito attestato dalla Fondazione	0
Differenza riconciliata	8.949,00

Lo scostamento, pari a euro 8.949,58, è riconducibile a somme anticipate dalla Regione Puglia nel 2018, per conto della Fondazione, in relazione ad un progetto.

m) Riconciliazione debiti Regione Puglia/Fondazione Paolo Grassi ONLUS

Debito Regione	630.000,00
Credito attestato dalla Fondazione	730.000,00
Differenza riconciliata	100.000,00

Lo scostamento pari a euro 100 mila è riconducibile al disallineamento temporale in termini di competenza tra la Fondazione e la Regione Puglia nella rilevazione dei relativi importi dovuti; in particolare, l'importo in oggetto rappresenta un impegno assunto dalla Regione Puglia nel 2018 ma imputato all'esercizio 2019.

#### Riconciliazione crediti Regione Puglia/debiti Fondazione Paolo Grassi ONLUS

Non risultano a chiusura dell'esercizio 2018 crediti della Regione Puglia nei confronti della Fondazione ed allo stesso tempo questa non presenta debiti nei confronti di Regione.

La relazione evidenzia che le attività di riconciliazione sono in corso di svolgimento per i seguenti enti:

- PugliaSviluppo S.p.A.;
- Agenzia Regionale Strategica per lo Sviluppo Ecosostenibile – ASSET;
- Agenzia Regionale per la prevenzione e la protezione dell'ambiente - ARPA
- Agenzia Regionale Strategica per la Salute e il Sociale – ARESS Fondazione Apulia Film Commission;
- Teatro Pubblico Pugliese – Consorzio Regionale per le Arti e la Cultura;

La richiamata relazione pone inoltre in evidenza che i seguenti enti non hanno ancora riscontrato la richiesta formulata:

- Agenzia Regionale per le attività irrigue e forestali – ARIF Agenzia Regionale per il turismo – ARET-Pugliapromozione;
- Fondazione Lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari;
- Fondazione Notte della Taranta;
- Agenzia per la casa e l'abitare – ARCA Nord Salento;
- Agenzia per la casa e l'abitare ARCA Puglia Centrale Agenzia per la casa e l'abitare – ARCA Sud Salento;
- Agenzia per la casa e l'abitare – ARCA Capitanata;
- Agenzia per la casa e l'abitare – ARCA ionica.

Viene, inoltre, precisato che:

- 1) la Società Innovapuglia S.p.A., con nota acquisita agli atti della Sezione raccordo al Sistema Regionale in data 12 aprile 2019 al prot. A00\_92/0000793, ha trasmesso il prospetto delle partite creditorie e debitorie al 31 dicembre 2018 non asseverato dall'organo di revisione, in quanto il progetto di bilancio 2018 è in corso di approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione; il prospetto asseverato sarà pertanto trasmesso successivamente all'approvazione del bilancio;
- 2) La Società Acquedotto Pugliese S.p.A., con nota acquisita agli atti della Sezione raccordo al Sistema Regionale in data 25 marzo 2019 al prot. A00\_92/0000604, ha comunicato che le attività di bilancio 2018 sono ancora in corso e si prevede che lo stesso bilancio sarà approvato dal Consiglio di Amministrazione entro il mese di maggio.

## 10.4 Il bilancio consolidato

L'art. 11-bis del d.lgs. 23/06/2011 n. 118 prescrive alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti locali di redigere il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4.

Il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dai seguenti allegati:

- a) la relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa;
- b) la relazione del collegio dei revisori dei conti.

Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo, con l'esclusione degli enti del settore sanitario. Va precisato che secondo quanto previsto dal punto 3.1 del citato allegato 4/4, tra gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica possono non essere riportati nell'operazione di consolidamento gli enti e le società del gruppo caratterizzate da irrilevanza desumibile dalla incidenza percentuale inferiore al 5% riferibile ai seguenti dei parametri:

- a) totale dell'attivo;

- b) patrimonio netto;
- c) totale dei ricavi caratteristici.

Si rammenta che a decorrere dall'esercizio 2018 e successivi:

- a) sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei predetti parametri, una incidenza inferiore al 3 per cento;
- b) ai fini dell'esclusione per irrilevanza, la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri indicati, un'incidenza inferiore al 10 per cento rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo.

Il termine per l'adozione del bilancio consolidato è stato fissato dell'art. 18, lett. c), del d.lgs. n. 118/2011 al 30 settembre dell'anno successivo.

Come già evidenziato nella relazione al rendiconto 2017 di questa Sezione regionale, la Regione Puglia, con deliberazione di Giunta regionale n. 2193 del 28/12/2016 ha provveduto ad individuare il gruppo amministrazione pubblica e l'elenco degli enti, aziende e società controllati i cui bilanci avrebbero dovuto essere oggetto di consolidamento.

La Regione Puglia, pertanto, con deliberazione di Giunta regionale n. 685 del 24/04/2018 ha adeguato l'area di consolidamento dei bilanci degli enti, organismi e società regionali mediante l'approvazione, per l'esercizio 2017, dei componenti del gruppo amministrazione pubblica della Regione Puglia e dei componenti del perimetro di consolidamento del gruppo Regione Puglia, fornendo, altresì, a tutti gli enti e alle società appositi indirizzi affinché uniformino il loro sistema amministrativo contabile ai principi di cui al d.lgs. n. 118/2011.

La relazione tecnica alla deliberazione di Giunta regionale specifica le verifiche di rilevanza con riferimento alle risultanze contabili al 31 dicembre 2016, riportate dalla l.r. n. 35/2017 di approvazione del rendiconto ed il relativo calcolo della soglia di irrilevanza del 5%.

Parametro	Valore
Totale dell'attivo	8.548.576.609
Totale dei ricavi caratteristici	2.348.895.512
Totale patrimonio netto	1.871.871.866

<b>Parametro</b>	<b>Soglia di irrilevanza 5%</b>
Totale dell'attivo	427.428.830
Totale dei ricavi caratteristici	117.444.776
Totale patrimonio netto	93.593.593

I prospetti riportati di seguito e allegati alla su richiamata deliberazione di Giunta regionale n. 685/2018 elencano rispettivamente, per l'esercizio 2017, il gruppo amministrazione pubblica e il relativo perimetro di consolidamento del gruppo.

Dall'esame degli allegati emerge che, a fronte di 34 enti e società regionali riconducibili alla definizione di «gruppo amministrazione pubblica», risultano effettivamente inquadrabili nell'ambito del perimetro del bilancio consolidato 19 enti, di cui 5 società partecipate.

**Allegato A)**

**GRUPPO AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DELLA REGIONE PUGLIA per l'anno 2017**

<b>DENOMINAZIONE</b>	
<b>ORGANISMI STRUMENTALI</b>	
1	Consiglio Regionale della Puglia
<b>SOCIETA'</b>	
2	InnovaPuglia S.p.A.
3	PugliaSviluppo S.p.A.
4	Puglia Valore Immobiliare S.r.l.
5	Acquedotto Pugliese S.p.A.
6	Aeroporti di Puglia S.p.A.
7	Terme Santa Cesarea S.p.A.
<b>ENTI STRUMENTALI</b>	
8	Agenzia regionale Strategica per lo Sviluppo Ecosostenibile del Territorio- ASSET
9	Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali - ARIF
10	Agenzia regionale per la protezione ambientale - ARPA
11	Agenzia regionale per la tecnologia e innovazione - ARTI
12	Agenzia regionale per il diritto allo studio - ADISU
13	Agenzia regionale per il turismo - ARET Pugliapromozione
14	Agenzia Regionale Strategica per la Salute e il Sociale- ARESS
15	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Nord Salento
16	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Puglia Centrale
17	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Capitanata
18	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Sud Salento
19	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Jonica
20	Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali - IPRES
21	Consorzio Teatro Pubblico Pugliese
22	Fondazione Apulia Film Commission
23	Fondazione Carnevale di Putignano
24	Fondazione Focara di Novoli
25	Fondazione Lirico-sinfonica Petruzzelli e Teatri di Bari
26	Fondazione Notte della Taranta
27	Fondazione Paolo Grassi Onlus
28	Fondazione Pino Pascali, Museo d'arte contemporanea
29	Consorzio di bonifica ARNEO
30	Consorzio di bonifica del GARGANO
31	Consorzio di bonifica di CAPITANATA
32	Consorzio di bonifica di STORNARA e TARA
33	Consorzio di bonifica TERRE D'APULIA
34	Consorzio di bonifica UGENTO LI FOGGI

PERIMETRO DI CONSOLIDAMENTO DEL GRUPPO REGIONE PUGLIA per l'anno 2017

DENOMINAZIONE	
<b>ORGANISMI STRUMENTALI</b>	
1	Consiglio Regionale della Puglia
<b>SOCIETA'</b>	
2	InnovaPuglia S.p.A.
3	PugliaSviluppo S.p.A.
4	Puglia Valore Immobiliare S.r.l.
5	Acquedotto Pugliese S.p.A.
6	Aeroporti di Puglia S.p.A.
<b>ENTI STRUMENTALI</b>	
7	Agenzia regionale Strategica per lo Sviluppo Ecosostenibile del Territorio- ASSET
8	Agenzia regionale per le attività irrigue e forestali - ARIF
9	Agenzia regionale per la protezione ambientale - ARPA
10	Agenzia regionale per la tecnologia e innovazione - ARTI
11	Agenzia regionale per il diritto allo studio - ADISU
12	Agenzia regionale per il turismo - ARET Pugliapromozione
13	Agenzia Regionale Strategica per la Salute e il Sociale- ARESS
14	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Nord Salento
15	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Puglia Centrale
16	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Capitanata
17	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Sud Salento
18	Agenzia regionale per la casa e l'abitare - ARCA Jonica
19	Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali - IPRES

Con Delibera n. 1691 del 26.09.2018 la Giunta Regionale ha approvato il Bilancio consolidato afferente all'esercizio 2017 corredato della relazione sulla gestione consolidata, della nota integrativa e della relazione dei revisori.

Successivamente con Deliberazione n. 231 del 30/10/2018 il Consiglio Regionale ha approvato il bilancio consolidato.

## 10.5 Le anticipazioni di liquidità in favore di società partecipate

L'art. 45 e seguenti della l.r. 01/08/2014 n. 37, recante l'assestamento e la prima variazione al bilancio di previsione 2013, autorizzano la Regione Puglia, al fine di sostenere piani di intervento per investimenti che rientrano nella corrente strategia d'impresa e che perseguono

finalità di pubblico interesse, a concedere temporanee anticipazioni di liquidità a favore delle società controllate Acquedotto Pugliese S.p.A. fino all'importo massimo di euro 200 milioni e Aeroporti di Puglia S.p.A fino all'importo massimo di euro 50 milioni.

La normativa regionale prosegue affermando che tali anticipazioni devono essere concesse nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 19 dell'articolo 6 del d.l. 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30/07/2010, n. 122, essere a titolo oneroso, avere natura temporanea ed essere rimborsabili entro un arco temporale definito.

Per l'accesso all'anticipazione le società, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, dovevano predisporre apposita richiesta corredata da piani di attività e da piani finanziari asseverati dagli organi di controllo interno e di revisione contabile.

Sulle predette anticipazioni sono dovuti interessi, da corrispondersi con periodicità semestrale, calcolati applicando alle somme anticipate un tasso di interesse definito sommando al tasso debitore convenzionalmente dovuto dalla Regione Puglia al proprio tesoriere in caso di anticipazione di tesoreria, uno spread equivalente al parametro medio di mercato (EURIRS, EURIBOR) corrispondente alla durata dell'anticipazione.

L'art. 45 della citata l.r. n. 37/2014 aggiunge che, per quanto non espressamente disciplinato, trovano applicazione le norme di cui agli articoli 2467 e 2497-quinques del codice civile.

I termini di scadenza per il recupero delle operazioni di finanziamento in esame sono fissati per AQP Spa, al 31 dicembre 2020, dall'art. 46, comma 4, della citata l.r. n. 37/2014 ed al 31 dicembre 2018 dall'art. 47, comma 4, della medesima legge regionale per AdP Spa.

Con le deliberazioni di Giunta regionale n. 2360 del 21/11/2014 e n. 2531 del 1/12/2014 sono stati approvati i piani di intervento ed i relativi schemi di convenzione per i finanziamenti alle società partecipate AQP Spa e AdP Spa.

Con tali deliberazioni, l'Ente, dopo aver espressamente richiamato la giurisprudenza contabile in materia di finanziamento di società partecipate e ribadito che, per la società AQP Spa, la portata degli investimenti definiti dall'Autorità Idrica Pugliese che la società è tenuta a realizzare ai fini del rispetto degli obblighi di concessione riguarda un orizzonte temporale ben più ampio di quello determinato dalla scadenza della concessione fissata al 31/12/2018, ha rilevato la sussistenza dell'attestazione di conformità da parte della società di revisione e dei verbali dei Collegi sindacali che non hanno ravvisato elementi ostativi per l'accesso alle

richieste di anticipazione delle citate società avanzate nella misura massima prevista dalla l.r. n. 37/2014.

L'attività di monitoraggio e controllo, descritta nelle citate deliberazioni di Giunta, prevede: 1) il coinvolgimento del collegio sindacale, cui compete la vigilanza ai sensi del Codice civile, e con particolare riferimento all'anticipazione da soci; 2) per quanto riguarda gli aspetti contabili e di bilancio, apposito intervento delle società di revisione incaricate della revisione legale dei conti, cui compete l'emissione di relazioni di revisione tanto a tutela dell'azionariato e dei terzi; 3) periodicità trimestrale con riguardo sia agli aspetti economici che agli aspetti finanziari, (monitoraggio approfondito e costante), tale da consentire la tempestiva adozione di ogni eventuale provvedimento si rendesse necessario da parte dell'amministrazione pubblica socio, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 2467 del cod. civ.; 4) meccanismi di garanzia tali da assicurare il rimborso delle anticipazioni eventualmente concesse, legando le stesse alla restituzione del valore terminale, secondo modalità stabilite nella citata l.r. n. 37/2014.

Questa Sezione ha, peraltro, già rilevato che, con determinazione dirigenziale del 26/11/2014 n. 22, è stata erogata alla società AQP Spa una prima tranche di € 94.932.195,50 e con determinazione dirigenziale del 16/11/2015 n. 25 è stata erogata una seconda tranche di € 105.067.804,50. Per la società AdP, invece, è stata effettuata una sola erogazione, disposta con determinazione dirigenziale del 15/12/2014 n. 179, per un ammontare di € 17.513.746,00.

La Sezione prende atto che dalla scomposizione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2018 si rilevano, a titolo prudenziale, gli accantonamenti per copertura rischi sulle anticipazioni di liquidità concesse alle società AQP Spa e AdP Spa per gli importi rispettivamente di € 40.000.000,00 e di € 3.502.749,20.

La Regione Puglia nel corso dell'anno 2018 ha registrato in accertamento l'ammontare degli interessi dovuti da AQP per € 485.665,76 e in misura di € 99.828,35 il totale degli interessi dovuti da AdP.

Questa Sezione ribadisce quanto già osservato con deliberazioni n. 217/PRSP/2014 e n. 242/PRSP/2015, ritenendo impropria la definizione di «temporanee anticipazioni di liquidità» in quanto trattasi, piuttosto, di finanziamenti erogati da un azionista pubblico che detiene, nel caso di AQP Spa, l'intero capitale o comunque una quota azionaria rilevante pari 99,41% del capitale nel caso di AdP Spa e, pertanto, ha ribadito che particolari cautele devono essere approntate dal socio pubblico al fine di garantire la compatibilità del principio della

postergazione di cui all'art. 2467 c.c. al soddisfacimento di tutti i creditori sociali, con i principi di sana e prudente gestione finanziaria, posto che la legislazione più recente in materia di autonomie regionali appare chiaramente improntata a finalità di tutela della finanza pubblica e dell'unità economica della Repubblica.

Si ribadisce quanto già osservato da questa Sezione in sede di relazione al rendiconto 2017, e si evidenzia che, secondo il punto 5.5 del principio contabile allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, le concessioni di credito possono essere costituite anche da anticipazioni di liquidità nei confronti dei propri enti e organismi strumentali e delle proprie società controllate o partecipate da estinguere entro l'anno e non sono rinnovabili.

Al riguardo, peraltro, va osservato che l'art. 2 comma 1, lett. a) del D.M. 29.08.2018, nell'aggiornare il punto 5.5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, ha introdotto il termine di un anno alla durata delle anticipazioni di liquidità in oggetto.

Nel caso di concessioni di liquidità, l'impegno di spesa ed il corrispondente accertamento di entrata (tra le riscossioni di crediti) sono, quindi, imputati al medesimo esercizio.

Questa Sezione, rilevato che secondo il dettato degli articoli 46 e 47 della l.r. n. 37/2014, il termine per il recupero dell'anticipazione concessa dalla Regione alla società AQP Spa è fissato al 31 dicembre 2020 e il termine per il recupero dell'anticipazione concessa a AdP Spa è fissato al 31 dicembre 2018, non può che ribadire che tali anticipazioni, erogate nel corso dell'anno 2014, non risultando estinguibili entro l'anno come precisato dal principio contabile, devono più correttamente inquadrarsi tra le concessioni di finanziamenti, fattispecie che rende pertanto opportuno che la Regione debba attentamente valutare la sussistenza di adeguate garanzie finanziarie delle società che facciano presumere una ragionevole possibilità di rimborso. Sul punto si rimanda a quanto riferito dalla Regione e riportato al paragrafo 5.2 che precede.

## **10.6 Il controllo regionale sugli organismi partecipati**

L'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016 prescrive che le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001 in materia di reclutamento del personale.

In particolare, il comma 5, come emendato dal d.lgs. n. 100/2017, stabilisce che le amministrazioni pubbliche socie devono fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.

Il successivo comma 6 aggiunge che le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

Come già evidenziato da questa Sezione nella relazione al rendiconto per l'anno 2017, con deliberazione di Giunta regionale n. 100 del 31/01/2018, la Regione ha emanato apposite direttive in materia di spese di funzionamento delle società controllate al fine di indirizzare le predette società ad adottare i provvedimenti per il concreto perseguimento degli obiettivi specifici annuali e pluriennali sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese le spese per il personale.

La deliberazione giuntale n. 100/2018, inoltre, specifica espressamente che le predette direttive si collocano anche nell'ambito delle azioni attuative della deliberazione della Giunta Regionale n. 904 del 7 giugno 2017 recante «Preso d'atto delle risultanze amministrativo contabili di cui alla D.D. n. 64 del 31/01/2017 del dirigente della Sezione Personale e Organizzazione – Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi».

La Regione ha, inoltre, invitato le proprie società partecipate, qualora non abbiano già provveduto ad adottare/rimodulare tempestivamente un proprio regolamento interno che disciplina criteri e modalità per il reclutamento del personale, nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001 e dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Il regolamento deve essere pubblicato sul sito istituzionale della società.

Le direttive regionali rammentano anche alle società il divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato dal 23 dicembre 2017 (data di pubblicazione del Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 9 novembre 2017, di cui al comma 1 dell'art. 25 del TUSP)

e, fino al 30 giugno 2018, se non attingendo dagli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 25 del Testo unico sulle società partecipate.

## 10.7 I consorzi di bonifica

Come è noto la l.r. n. 1 del 3 febbraio 2017, come modificata dalla l.r. n. 38 del 20/09/2017 emanata in seguito all'impugnazione della l.r. n. 1/2017 da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha previsto la soppressione dei consorzi di bonifica commissariati Arneo, Ugento Li Foggi, Stornara e Tara e Terre d'Apulia e la gestione dei comprensori di bonifica ricadenti nei rispettivi perimetri da parte di un unico consorzio di bonifica denominato «Consorzio di bonifica centro-sud Puglia» che assume le funzioni dei consorzi soppressi e nel cui ambito sono istituiti quattro ambiti funzionali idraulicamente omogenei, denominati «distretti».

Il Consorzio di bonifica centro-sud Puglia è articolato in due Sezioni operative aziendali, ognuna organizzata con un autonomo sistema di gestione, contabilità e controllo per centri di costo: la Sezione irrigazione e acquedotti rurali che si avvale, senza oneri aggiuntivi a carico del Consorzio, della direzione tecnica dell'Acquedotto pugliese S.p.A. e la Sezione bonifica.

Il commissario straordinario unico del predetto consorzio deve provvedere alla ricognizione di tutti i rapporti giuridici esistenti e di tutte le posizioni economico-finanziarie e a rendere noto con mezzi idonei e comunque con un avviso sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia, indicando un termine a partire dal quale è possibile inoltrare le relative istanze, l'avvio del procedimento di definizione concordata dell'esposizione debitoria dei consorzi soppressi con riferimento ai crediti certi e liquidi, dei quali sia stata preventivamente verificata la regolarità amministrativa e contabile.

I creditori interessati devono presentare apposita istanza di pagamento accettando tutte le seguenti condizioni: a) rinuncia totale di qualsiasi tipo di interessi, ivi compresi quelli di mora e/o interessi legali maturati e maturandi, nonché di ogni eventuale onere o spesa accessoria; b) in relazione ai crediti oggetto della procedura, rinuncia a dare impulso a qualsivoglia procedimento giurisdizionale ed a quelli eventualmente in corso, con compensazione delle spese legali e accessorie; c) espressa remissione di almeno il cinquanta per cento del credito.

La Giunta regionale, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Commissario straordinario unico, deve provvedere ad approvare le istanze dei creditori.

Per il ripiano della predetta massa debitoria pregressa, l'art. 3, comma 1, prevede l'istituzione di un apposito un fondo destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino apposita istanza di definizione della propria posizione.

La successiva legge regionale n. 38/2017 che ha integrato e modificato la legge regionale n. 1/2017, ha chiarito che la mancata adesione alla procedura o il mancato perfezionamento non pregiudicano alcun diritto degli altri creditori che resteranno liberi di azionare i propri crediti secondo le regole dell'ordinamento civile.

L'art. 5 della legge regionale n. 1/2017 prevede, inoltre, il trasferimento del personale dipendente a tempo indeterminato dei consorzi soppressi al Consorzio di bonifica centro-sud Puglia, conservando il medesimo inquadramento contrattuale e trattamento economico nonché la predisposizione, ad opera del commissario straordinario, sentite le organizzazioni sindacali, di un piano di organizzazione variabile volto ad individuare l'eventuale personale in esubero per il quale la Regione, nei limiti delle risorse stanziare a valere sul proprio bilancio, può erogare un contributo per favorire l'esodo incentivato.

Ai sensi dell'art. 6, il commissario straordinario deve avviare la procedura ad evidenza pubblica per dotare il consorzio di un idoneo sistema di contabilità economico finanziaria per centri di costo che garantisca efficienza ed economicità della gestione dei lavori e delle attività in relazione ai tributi consortili, trasparenza e controllo di gestione e programmare le attività finalizzate al raggiungimento del riequilibrio della gestione corrente per il quale l'art. 11 impone la predisposizione di un apposito piano biennale di riequilibrio finalizzato al raggiungimento tendenziale del pareggio di bilancio, al netto dei contributi regionali, attraverso la riduzione dei costi di gestione e l'adeguamento di tariffe e tributi consortili.

Con la già richiamata l.r. n. 38/2017, si è precisato, inoltre, che il ripiano della debitoria pregressa deve avvenire senza pregiudizio alcuno per le ordinarie procedure liquidatorie e nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento statale; che il Consorzio di bonifica centro-sud Puglia utilizza i beni strumentali materiali e immateriali di proprietà dei consorzi soppressi e subentra nella titolarità dei beni medesimi e dei rapporti giuridici che dovessero residuare all'esito della loro liquidazione e che il commissario straordinario unico, senza ulteriori compensi, deve procedere anche a completare le attività necessarie alla soppressione dei consorzi.

Infatti, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 marzo 2017, è stata disposta l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale dell'art. 2, comma 5 e dell'art 3 della citata l.r. n. 1/2017 avendo il Governo rilevato che la soppressione di cinque consorzi di bonifica ed il trasferimento delle relative funzioni ad un unico consorzio di bonifica comportava il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel libro V, Titolo X Capo II del Codice Civile che indicano le procedure da seguire in sede di liquidazione di consorzi e pertanto si poneva in contrasto con l'art. 117, lettera l) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile.

Anche l'art. 3, inerente il ripiano della massa debitoria pregressa e che contempla l'istituzione di un fondo della Regione Puglia destinato unicamente al soddisfacimento dei creditori che presentino apposita istanza di definizione della propria posizione con la quale rinunciano a qualsiasi tipo di interessi ed a dare impulso a qualsiasi procedimento giurisdizionale, è stato ritenuto contrastare con l'art. 117, lettera l) della Costituzione, il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile poiché non è previsto che, una volta definite le esposizioni debitorie dei consorzi soppressi, i residui debiti di detti consorzi siano trasferiti al Consorzio di bonifica centro sud Puglia che, invece, subentra soltanto nella titolarità dei beni e dei residui rapporti giuridici attivi.

Con deliberazione del 22 novembre 2017, la Presidenza del Consiglio ha espressamente rinunciato all'impugnazione della l.r. n. 1/2017 rilevando che le rettifiche operate con la citata l.r. n. 38/2017 hanno consentito di superare i dubbi di compatibilità con l'art. 117, comma 1, lett. l) Cost. della previgente disciplina poiché, alla luce del mutato quadro normativo, è possibile accedere, con riferimento all'art. 3 della l.r. n. 1/2017, alla interpretazione secondo la quale la procedura di definizione della esposizione debitoria ivi indicata si configura non come una procedura liquidatoria, ma come una definizione transattiva delle esposizioni debitorie dei consorzi soppressi.

L'art. 13 della l.r. n. 1/2017 prevede oneri a valere sulla missione 16, programma 1, titolo 1, dell'esercizio finanziario 2017 per un totale di euro 22 milioni.

La disciplina in tema di consorzi di bonifica, introdotta nel corso dell'esercizio 2017, si iscrive nell'ambito della normativa già emanata nel corso dell'esercizio 2016 con la l.r. n. 11 del 16 giugno 2016 per far fronte alle spese di funzionamento dei consorzi mediante l'erogazione di € 2.500.000,00 e dall'art. 2 della l.r. n. 39/2016 recante apposite variazioni di bilancio al fine di

prevedere l'erogazione, nelle more della imminente approvazione di nuove norme di riordino dei Consorzi di bonifica commissariati, di un ulteriore contributo di euro 7 milioni.

Si rammenta, peraltro, che l'art. 7 della l.r. del 23/12/2014 n. 52 (finanziaria regionale 2015) assegnava ai consorzi di bonifica fino alla concorrenza di 8,5 milioni di euro per il primo semestre 2015, le somme occorrenti per far fronte a spese di funzionamento ed emolumenti ai dipendenti a tempo indeterminato ed a tempo determinato; successivamente la variazione di bilancio apportata dalla l.r. 5/08/2015, n. 27 determinava la spesa per l'intero esercizio 2015 in 17 milioni di euro.

Inoltre, l'art. 35 della l.r. del 28/12/2012 n. 45 (finanziaria regionale 2013) stabiliva che, a decorrere dall'esercizio 2013, i contributi di bonifica dovuti dalla Regione a ciascun consorzio di bonifica commissariato dovevano essere portati in detrazione, quale compensazione, alle anticipazioni erogate ai consorzi di bonifica medesimi in virtù delle finanziarie regionali dei passati esercizi.

Va aggiunto che l'art. 1 della l.r. n. 20/2018 (Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2018 e pluriennale 2018-2020) prevedeva di confermare il contributo regionale straordinario a favore dei Consorzi di bonifica commissariati per un importo di 4 milioni di euro per il 2018.

Con l'articolo 23 della legge di assestamento, invece, tale contributo è stato modificato in aumento per un importo finale di 12 milioni di euro.

Questa Sezione regionale a fine esercizio 2018, aveva richiesto in sede di istruttoria afferente alla regolarità della copertura delle leggi di spesa, con riferimento al Fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali, 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 aveva 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.

La Sezione evidenzia, pertanto, che negli ultimi esercizi finanziari, sono state destinate ai consorzi di bonifica dapprima «anticipazioni di risorse» e poi consistenti e costanti risorse finanziarie destinate a garantire le spese di funzionamento, a fronte della effettuata

sospensione del tributo inerente il contributo di bonifica (codice 630), questione oggetto peraltro di contenzioso dinanzi al Giudice tributario.

Al riguardo, si rileva che già l'art. 5 della l.r. 21/06/2011 n. 12 prevedeva che dalla data di esecutività dei piani di classifica riformulati, i consorzi dovevano riprendere le procedure relative alla richiesta all'utenza degli oneri di contribuzione di cui al codice tributo 630, sospesi per effetto della l.r. n. 8/2005.

Con determina del Commissario Straordinario del Consorzio di bonifica centro-sud Puglia n. 24 del 19 luglio 2018 è stato approvato lo Statuto del Consorzio con l'annessa cartografia: non risultano tuttavia aggiornamenti in relazione all'approvazione del Piano di classifica.

# 11 LA GESTIONE DEL PERSONALE

## 11.1 Organico del personale

Nella relazione dell'Assessore al Bilancio al rendiconto 2018 emergono i dati relativi alla consistenza del personale regionale al 31 dicembre 2018, rilevati in vista dell'elaborazione del Conto Annuale 2018, sebbene da intendersi non definitivi in quanto elaborati in sede di pre-certificazione.

È emerso che il personale in servizio alla data del 1° gennaio 2018 era pari a n. 2.936 unità, mentre al 31 dicembre 2018 risultano in servizio n. 3.156 unità:

- n. 12 Direttori Generali, di cui n. 6 Direttori di Dipartimento, n. 1 Capo di Gabinetto, n. 2 Segretari Generali (Consiglio regionale e Presidenza Giunta regionale), n. 1 Responsabile Coordinamento Politiche Internazionali, n. 1 Responsabile Coordinamento Health Marketplace e n. 1 Avvocato Coordinatore;
- n. 100 dirigenti a tempo indeterminato;
- n. 3 dirigenti a tempo determinato;
- n. 3.029 unità di personale del comparto a tempo indeterminato (ctg. A, B, C e D);
- n. 11 unità di personale con contratto giornalistico a tempo indeterminato;
- n. 1 unità di personale collaboratore a tempo determinato ex articolo 90 del T.U.E.L.

L'incremento del personale in servizio è stato dovuto, secondo quanto relazionato, a due particolari eventi, vale a dire:

- il trasferimento del personale dei Centri per l'Impiego delle Province e della Città Metropolitana di Bari, a partire dal 1° luglio 2018, per complessive n. 398 unità, ivi comprese n. 7 unità di personale provenienti dal Centro di formazione professionale CNOS di Lecce, di cui:
  - n. 1 dirigente a tempo indeterminato;
  - n. 63 unità di categoria D;
  - n. 151 unità di categoria C;
  - n. 176 unità di categoria B;
  - n. 7 unità di categoria A;

- la stabilizzazione del personale con contratto a tempo determinato per complessive n. 285 unità effettuata in applicazione dell'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, con decorrenza dal 1° settembre 2018. Tale procedura è stata attuata sulla scorta della graduatoria già predisposta dalla Regione in attuazione dell'articolo 2, comma 1, della legge regionale 14 novembre 2014, n. 47 e delle disposizioni di cui al comma 529 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nonché secondo quanto programmato e definito con deliberazione della Giunta regionale 27 marzo 2018, n. 497.

## **11.2 L'osservanza della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale**

La spesa del personale impegnata dalla Regione Puglia nell'esercizio 2018 risulta ammontare a € 143.666.757,65, in diminuzione rispetto al dato di € 150.245.009,12 registrato alla chiusura del precedente esercizio 2017.

Va rilevato, tuttavia, che sono esclusi dal calcolo i dipendenti transitati dai Centri per l'impiego delle Province e delle Città Metropolitane di Bari ai sensi dell'art. 1, comma 424, della l. 24 dicembre 2014, n. 190 e dell'art. 1, comma 793 ultimo periodo, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, nonché le spese per i rinnovi contrattuali.

Si rammenta che in materia di spesa del personale, l'art. 1, comma 557-quater, della l. n. 296/2006 prevede che, a decorrere dall'anno 2014, gli Enti territoriali devono assicurare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della stessa disposizione.

Il parametro individuato dal comma 557- *quater* deve, quindi, intendersi in senso statico, con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG).

La Sezione evidenzia che la Regione Puglia, sulla scorta di quanto dichiarato nella relazione al bilancio, ha osservato la su richiamata disciplina vincolistica, poiché la spesa del personale impegnata nell'esercizio 2018, pari a € 143.666.757,45 risulta inferiore al valore medio registrato nel triennio 2011/2013, che ammonta all'importo di € 156.533.181,00, come emerge dalla

sottostante tabella elaborata dall'Ente in occasione della relazione di accompagnamento alla presentazione del disegno di legge al rendiconto 2018.

Quantificazione della Spesa di Personale - Impegni da rendiconto								
Spese	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Retribuzioni - Retribuzioni per personale a t.d. - Assegni per nucleo familiare	81.942.601,55	76.340.269,42	75.286.158,87	76.731.698,04	75.878.260,19	79.961.890,66	69.783.670,69	68.060.643,11 (*)
Compensi accessori e Indennità varie	31.589.593,14	31.208.062,22	32.256.501,87	29.198.551,73	29.935.926,81	27.698.392,21	37.168.706,33	34.355.243,71 (*)
Contributi a carico dell'Amm.ne su competenze fisse ed accessorie	41.875.054,00	51.075.029,88	36.507.798,17	38.129.665,44	30.964.351,94	25.693.664,94	30.622.372,82	30.071.153,87 (*)
IRAP					8.345.977,59	7.946.257,86	8.892.662,15	8.828.511,48 (*)
Rimborsi alle Amm.ni per personale comandato	482.049,23	700.000,00	700.000,00	810.599,00	578.605,33	1.857.934,35	715.458,27	744.303,63
Altre somme rimborsate alle Amm.ni	289.243,29	607.174,22	431.361,05	865.000,00	680.075,16	431.361,15	431.361,15	419.701,32
Rimborsi ricevuti dalle Amm.ni per personale comandato	-427.992,24	-205.328,11	-345.734,21	-137.981,00	-105.255,63	-177.741,58	-424.014,89	-735.562,47
Altri rimborsi ricevuti dalle Amm.ni	-	-	-	-	-	-	-	-
Cofinanziamenti ricevuti dalla U.E. e/o privati	-	-	-	-	-	-	-	-
Erogazione buoni pasto	3.090.000,00	2.571.866,00	3.200.000,00	2.491.000,00	2.294.950,41	2.280.000,00	2.777.127,29	1.774.720,00
Equo indennizzo al personale	3.116,12	17.845,81	3.361,96	9.641,58	0,00	4.754,42	10.000,00	1.640,69
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa	141.510,00	260.000,00	-	160.000,00	94.000,00	135.999,88	287.665,41	146.402,31
<b>Totale Spesa di Personale</b>	<b>158.985.175,09</b>	<b>162.574.919</b>	<b>148.039.447,71</b>	<b>148.258.174,79</b>	<b>148.666.891,80</b>	<b>145.832.513,89</b>	<b>150.265.009,12</b>	<b>143.666.757,65</b>
Spesa di personale media triennio 2011/2013 (ex art. 3 co. 5-bis del D.L. n. 90/2014)	156.533.181							

(\*) Importi comprensivi degli impegni adottati relativamente al personale delle ex province

Non è noto, tuttavia, se, in tale quadro di spesa, sia stata inclusa anche quella relativa al personale ex CNOS, per il quale, come si vedrà, si è proceduto a stanziare fondi propri, nonché, se per procedere all'integrazione del fondo per il trattamento accessorio del personale transitato ex l. n. 205/2017, siano state impegnate somme del bilancio regionale, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 1, comma 800, della l. n. 205/2017, e se, in caso affermativo, tali somme siano state computate nel quadro di spesa sopra indicato.

Nella relazione, inoltre, si evidenzia che il trattamento economico in godimento per i Direttori di Dipartimento è fissato nell'importo di € 120.000,00 annuo lordo e in € 30.000,00 massimo a titolo di retribuzione di risultato.

## 11.3 Il costo del lavoro nell'esercizio 2018

Preliminarmente, occorre rammentare che la quantificazione della spesa del personale e del costo del lavoro, ai fini della certificazione del conto annuale da trasmettere al Dipartimento della Ragioneria dello Stato, considera i dati di cassa e non gli impegni di spesa risultanti dal rendiconto come, invece, richiesto per la verifica dell'osservanza dei vincoli in materia di spesa del personale esaminati nel precedente paragrafo.

Al riguardo, la circolare della Ragioneria dello Stato n. 15 del 16/05/2019, ha fornito le apposite istruzioni per la redazione del prescritto conto annuale del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni.

Dalle sottostanti tabelle, riportate nel disegno di legge al rendiconto dell'esercizio 2018, emerge che gli importi definitivi saranno indicati con la prossima elaborazione del conto annuale 2018 e che il costo complessivo del lavoro registra il dato di € 146.423.231,00, in aumento rispetto al dato dell'esercizio 2017, pari a € 143.673.547,00.

**QUANTIFICAZIONE DEL COSTO DEL LAVORO E DELLE SPESE DEL PERSONALE**  
(Fonte: dati di pre-certificazione Conto Annuale 2018) – Anni 2011/2018

Anni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spesa del personale	155.229.163	141.171.090	141.078.502	142.557.640	142.697.177	132.592.959	136.715.145	138.115.026
Costo del lavoro	167.732.647	151.549.447	148.772.166	148.739.561	150.201.472	139.237.874	143.673.547	146.423.231

Spesa del personale  
media del triennio 2011-  
2013 145.826.252

**Quantificazione delle Spese di Personale - (Circolare MEF n. 9/2006) - Conto Annuale**

Spese	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
- Retribuzioni	79.896.952	73.972.081	72.049.140	70.382.986	69.086.386	68.583.546	69.756.535	76.886.763
Compensi accessori e indennità varie	33.184.239	25.818.693	30.098.587	27.491.946	30.020.204	24.063.212	25.462.723	26.975.838
Contributi a carico dell'Amm.ne su competenze fisse ed accessorie	32.111.597	29.030.987	25.696.787	31.488.504	29.503.110	27.090.029	27.742.260	29.572.999
IRAP	10.026.684	9.031.637	9.157.445	8.307.551	9.450.399	8.227.719	8.109.872	9.077.571
Rimborsi alle Amm.ni per personale comandato	343.691	340.005	109.528	1.045.696	153.251	372.372	502.434	506.810
Altre somme rimborsate alle Amm.ni	240.431	655.986	431.361	431.361	431.361	431.361	408.042	418.011
Rimborsi ricevuti dalle Amm.ni per personale comandato	-814.785	-173.364	-345.734	-137.981	-105.257	-354.252	-424.016	-390.130
Altri rimborsi ricevuti dalle Amm.ni	-1.272.140	-271.632	-341.510	-248.553	-322.018	-413.055	-1.383.135	-8.396.434
Cofinanziamenti ricevuti dalla U.E. e/o privati	-4.772.666	-4.395.070	-4.360.445	-4.484.781	-4.539.792	-2.078.185	-1.443.058	-2.357.198
Erogazione buoni pasto/Gestione mense	3.078.415	2.571.478	2.756.074	2.061.464	2.066.047	1.814.369	2.957.127	1.521.076
Equo indennizzo al personale	3.116	17.846	3.362	9.642	0	4.754	0	1.641
Assegni per il nucleo familiare	410.486	346.578	288.206	260.942	213.399	215.134	253.295	289.661
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa	572.995	540.688	506.078	400.430	1.157.745	821.428	866.967	1.130.216
Retribuzioni del personale a t.d.	2.220.148	3.685.177	5.029.623	5.548.433	5.582.342	3.814.527	3.906.099	2.878.202
<b>Totale Spesa di Personale</b>	<b>155.229.163</b>	<b>141.171.090</b>	<b>141.078.502</b>	<b>142.557.640</b>	<b>142.697.177</b>	<b>132.592.959</b>	<b>136.715.145</b>	<b>138.115.026</b>
<b>Spesa di personale media triennio 2011/2013 (ex art. 3 co. 5-bis del D.L. n. 90/2014)</b>	<b>145.826.252</b>							

Indennità di missione	2.890.274	2.832.197	2.789.536	2.366.943	2.082.768	1.234.067	1.345.799	1.320.407
Benessere del personale	0	0	0	0	0	0	0	0
Formazione del personale	530.899	326.580	260.670	148.899	26.704	54.842	57.697	106.106
Quote annue di accantonamento del T.F.R. o altra indennità di fine servizio	4.857.114	3.199.125	1.316.087	773.662	1.655.465	2.807.130	2.315.069	3.062.659
Incarichi di studio/ricerca/consulenza	1.082.559	302.541	382.958	257.732	150.440	162.332	55.953	97.610
Contratti per resa servizi/adempimenti obbligatori per legge	0	0	0	0	0	0	0	0
Altre spese	3.142.638	3.717.914	2.944.413	2.634.685	3.588.918	2.386.544	3.183.884	3.721.423
<b>Totale Costo del Lavoro</b>	<b>167.732.647</b>	<b>151.549.447</b>	<b>148.772.166</b>	<b>148.739.561</b>	<b>150.201.472</b>	<b>139.237.874</b>	<b>143.673.547</b>	<b>146.423.231</b>

Quanto alla spesa del lavoro, la stessa si attesta presuntivamente su un importo pari a € 138.115.026, valore inferiore alla media del triennio 2011/2013.

## 11.4 Le procedure assunzionali nel corso dell'esercizio 2018

La relazione al rendiconto 2018 ha illustrato le ampie politiche assunzionali poste in essere dalla Regione Puglia nell'anno 2018, esponendo che con deliberazione del 24 ottobre 2017, n. 1657, la Giunta regionale ha approvato la rideterminazione della dotazione organica, in

attuazione delle misure di contenimento della spesa del personale previste dall'articolo 4, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16.

Successivamente la Giunta regionale, con deliberazione 13 marzo 2018, n. 389, ha dichiarato l'assenza di eccedenza e di soprannumero del personale in ruolo di Giunta e Consiglio e ha verificato, mediante le dichiarazioni sottoscritte dai dirigenti, il pieno e miglior impiego delle risorse umane assegnate a ciascuna struttura organizzativa.

Ciò predetto, la Giunta regionale ha adottato due provvedimenti relativi alla programmazione assunzionale per il triennio 2018/2020 e annuale per il 2018:

- a) deliberazione 27 marzo 2018, n. 497, con la quale, in attuazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha programmato le procedure assunzionali per l'anno 2018, come di seguito indicato:

TIPOLOGIA	NUMERO
CATEGORIA D (4 AMMINISTRATIVI E 1 TECNICO) <b>Ripam</b>	5
STABILIZZAZIONE TUTTI PRECARI ( 62 CATEGORIA C E 223 CATEGORIA D)	285
CATEGORIA B (ASSUNZIONI OBBLIGATORIE DIVERSAMENTE ABILI L. 68/99)	25
CATEGORIA C = Utilizzo graduatorie previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente	22
CATEGORIA D = Utilizzo graduatorie <b>Ripam</b> previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente	58
PROGRESSIONI VERTICALI DA B A C (art. 22 comma 15 del D. Lgs. n. 75/2017)	4
PROGRESSIONI VERTICALI DA C A D (art. 22 comma 15 del D. Lgs. n. 75/2017)	12
DIRIGENTI A TEMPO INDETERMINATO = Utilizzo graduatorie previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente	9
DIRIGENTE A TEMPO DETERMINATO = ex art. 19 comma 6 D.lgs. 165/2001	3

Nella delibera in questione la capacità assunzionale 2018 è stata utilizzata per € 3.181.896,45, prevedendo, inoltre, per le stabilizzazioni, che per tali assunzioni si sarebbe proceduto utilizzando, ex art. 20, comma 3, d.l. 75/2017, gli spazi assunzionali previsti per i contratti di lavoro flessibile, nei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, alle condizioni previste dallo stesso art. 20, nonché, ove necessario, le risorse provenienti dalle ordinarie cessazioni del 2017.

Veniva, altresì, precisato che le stabilizzazioni non sarebbero state precedute da alcuna procedura concorsuale e che le stesse sarebbero avvenute in coerenza con l'art. 2 della legge

regionale n. 47/2014, in forza dell'intesa bilaterale fra Governo e Regione Puglia del 27 luglio 2017;

- b) deliberazione 18 luglio 2018, n. 1322, con la quale si è proceduto a modificare e a integrare il piano assunzionale per effetto dell'entrata in vigore della legge regionale 29 giugno 2018, n. 29, recante «Norme in materia di politica regionale dei servizi per le politiche attive del lavoro e per il contrasto al lavoro nero e al caporalato», per poter garantire il trasferimento nei ruoli regionali del personale del Centro di formazione professionale CNOS – Polivalente di Lecce dell'Amministrazione provinciale di Lecce (di cui alla legge regionale 21 dicembre 1998, n. 32), così come previsto dall'art. 10, comma 8, della predetta norma, nonché per effetto di alcuni contenziosi promossi da alcuni ex dipendenti delle amministrazioni provinciali esclusi dal processo di trasferimento presso la Regione Puglia che hanno trovato accoglimento innanzi al giudice del lavoro.

Inoltre, si è reso necessario individuare il responsabile della direzione della struttura di progetto «Coordinamento e riordino funzioni Province/Polo Biblio-Museale Regionale», rappresentato dal direttore del Dipartimento Turismo, Economia della cultura e valorizzazione del territorio e per il quale è stata richiesta l'assunzione di n. 1 dirigente con contratto di lavoro a tempo determinato, mediante le procedure di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 a valere su finanziamenti del POR Puglia 2014-2020.

In aggiunta, il Vicepresidente con delega al personale, al fine di sopperire al fabbisogno costante di personale di categoria D, già evidenziato in precedenti e separati atti, accertata la capacità assunzionale, ha proposto di attivare un concorso, previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente, per n. 6 posti di categoria D, di cui n. 3 riservati al personale interno ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

Per tali motivi, il Piano assunzionale 2018 è stato successivamente modificato per complessive n. 418 unità di personale del comparto e n. 13 unità di personale dirigenziale, come da tabella che segue:

TIPOLOGIA	NUMERO
CATEGORIA D (4 AMMINISTRATIVI E 1 TECNICO) Ripam	5
STABILIZZAZIONE TUTTI PRECARI (62 CATEGORIA C E 223 CATEGORIA D)	285
CATEGORIA B (ASSUNZIONI OBBLIGATORIE DIVERSAMENTE ABILI L. 68/99)	25
CATEGORIA C = Utilizzo graduatorie previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente	16
CATEGORIA D = Utilizzo graduatorie Ripam previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente	55
CATEGORIA D (ex Amministrazioni provinciali da trasferire a seguito di sentenze)	3
CONCORSO PUBBLICO (previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente per posti categoria D di cui n. 3 riservati al personale interno ai sensi dell'art. 20 comma 2 del D.lgs. n. 75/2017)	6
PROGRESSIONI VERTICALI DA B A C (art. 22 comma 15 del D. Lgs. n. 75/2017)	4
PROGRESSIONI VERTICALI DA C A D (art. 22 comma 15 del D. Lgs. n. 75/2017)	12
ex CNOS di Lecce ctg. C	4
ex CNOS di Lecce ctg. B	1
ex CNOS di Lecce ctg. A	2
DIRIGENTI A TEMPO INDETERMINATO = Utilizzo graduatorie previo espletamento delle procedure previste dalla normativa vigente	9
DIRIGENTE A TEMPO DETERMINATO = ex art. 19 comma 6 D.lgs. 165/2001	4

A compimento di quanto definito in sede di programmazione, l'Amministrazione ha attuato diverse procedure assunzionali, ivi comprese quelle previste di stabilizzazione.

Sempre nell'ambito delle attività attinenti alla gestione del personale, nel corso del 2018 è stata effettuata la procedura di ricollocazione nell'organico regionale del personale transitato dalle Province e dalla Città Metropolitana di Bari per il trasferimento delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro svolte dai Centri per l'Impiego, così come previsto dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, con la quale, fra le altre cose, le funzioni esercitate dai Centri per l'Impiego, dalle Province e dalle Città metropolitane sono state conferite alle Regioni, disponendo il trasferimento del relativo contingente di personale, in ossequio a quanto previsto dall'art. 1, commi 793 e seguenti, della predetta legge.

In tale contesto, poi, con determinazione dirigenziale n. 1183 del 6 novembre 2018 si è data attuazione all'art. 8, comma 10, della legge regionale n. 29 del 29 giugno 2018, con la quale si è previsto il trasferimento del personale dell'ex Centro di formazione professionale CNOS-Polivalente di Lecce, già trasferito in apposito ruolo ad esaurimento dell'amministrazione provinciale di Lecce, giusta legge regionale n. 32/1998.

Per effetto di tale provvedimento, pertanto, sono stati disposti gli inquadramenti del relativo personale, come individuati nella delibera di G.R. 18 luglio 2018, n. 1322.

Con riferimento a quanto sopra, la Sezione ha esposto le proprie perplessità sia in ordine alla copertura finanziaria delle assunzioni effettuate, sia in ordine alla legittimità delle stesse, con riguardo anche al quadro normativo vigente e ai principi ormai più volte sanciti dalla Consulta.

In primo luogo, la Sezione ha rilevato che, nel corpo della deliberazione di G.R. n. 497/2018, con la quale è stato per la prima volta definito il piano assunzionale 2018, la capacità della Regione Puglia è stata fissata in € 3.181.896,45 per procedere alle assunzioni ivi indicate.

Con la successiva delibera n. 1322 del 18 luglio 2018 è stato modificato il piano assunzionale senza prevedere e quantificare, tuttavia, la nuova spesa complessiva e, soprattutto, senza indicare se la stessa rientri nella capacità assunzionale regionale dell'anno 2018.

Va evidenziato, infatti, che, per effetto del predetto deliberato, viene prevista la minore assunzione di n. 2 unità di categoria C e vengono inseriti n. 6 posti di categoria D, n. 2 posti di categoria A e n. 1 posto di categoria B.

Sotto il profilo applicativo, poi, è stato osservato che, con riferimento al personale ex CNOS, in disparte gli ulteriori profili che di seguito si esamineranno, contrariamente a quanto previsto nel piano assunzionale, quattro di essi sono stati inquadrati nella categoria D (rispetto alla categoria B indicata nel piano), uno nella categoria C (rispetto alla categoria B indicata nel piano), e uno nella categoria B (rispetto alla categoria A indicata nel piano), con evidenti ripercussioni sulla spesa complessiva e sulle relative facoltà assunzionali.

L'istruttoria della Sezione si è incentrata sia sulle procedure di stabilizzazione, per effetto delle quali la Regione ha assunto n. 284 unità di personale, sia sulle assunzioni del personale ex CNOS, per le quali sono state richieste ulteriori informazioni e documentazione.

Deve essere necessariamente premesso, come in precedenza rilevato nell'esame del piano assunzionale, che per le assunzioni mediante stabilizzazione di personale era previsto il ricorso ai maggiori spazi assunzionali in via straordinaria consentiti dall'art. 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, nonché, ove necessario, l'utilizzo delle risorse provenienti dalle ordinarie cessazioni del 2017.

Il più volte citato art. 20 del d.lgs. n. 75/2017, con riferimento alle stabilizzazioni, al fine di eliminare il c.d. «preariato» nelle pubbliche amministrazioni, ha dettato, nei suoi primi tre commi, la seguente disciplina:

«1. Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

2. Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso.

3. Ferme restando le norme di contenimento della spesa di personale, le pubbliche amministrazioni, nel triennio 2018-2020, ai soli fini di cui ai commi 1 e 2, possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, al netto delle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per reclutamento tramite concorso pubblico, utilizzando a tal fine le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile, nei limiti di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 20 luglio 2010, n. 122, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017 a condizione che le medesime amministrazioni siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo interno di cui all'articolo 40-bis, comma 1, e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva riduzione di tale valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui al predetto articolo 9, comma 28».

La disposizione in esame, pertanto, ferma restando la possibilità di procedere alla stabilizzazione del personale in possesso dei requisiti previsti dalla legge, ha previsto per tale finalità, nel triennio 2018-2020, la possibilità di ampliare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni, utilizzando, alle condizioni sopra indicate, le somme previste per i contratti di lavoro flessibile, ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

Va premesso, ancora, che la Conferenza permanente per i Rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, in sede di intesa sullo schema del decreto legislativo n. 75/2017, preliminare all'adozione del testo normativo, ha previsto alla lettera h), punto 2, di «avviare intese bilaterali con le Regioni che hanno adottato norme per il superamento del precariato, al fine di individuare soluzioni di armonizzazione e coerenza con la disciplina nazionale introdotta con il presente schema di decreto».

Con nota prot. n. 14823 del 5 luglio 2018 la Regione Puglia, nel riscontrare la richiesta istruttoria di questa Sezione, ha evidenziato che, in ossequio alla legge regionale n. 47/2014, emanata in attuazione dell'art. 1, comma 529, della l. n. 147/2013, aveva già approvato, giusta determinazione n. 349 del 25 maggio 2015, una graduatoria dei soggetti che, ex art. 2 della menzionata legge regionale, erano in possesso dei requisiti per procedere alla stabilizzazione. A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 75/2017, inoltre, la Conferenza permanente per i Rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, in data 27 luglio 2017, ha preso atto dell'intesa bilaterale fra il Governo e la Regione Puglia finalizzata a garantire l'applicazione dell'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 175/2017 alle procedure di reclutamento di cui all'art. 2 della legge regionale n. 47/2014; l'art. 1, comma 529, della l. n. 147/2013, infatti, dava la possibilità alle Regioni di procedere a stabilizzare, con risorse proprie, il personale assunto con «procedure ad evidenza pubblica» con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato della durata di 36 mesi e i cui contratti di lavoro fossero stati oggetto di una serie continua e costante di rinnovi e proroghe anche con soluzione di continuità, purché con il medesimo datore di lavoro, e ove le predette deroghe ai limiti contrattuali fossero state oggetto di apposita contrattazione, e che, come successivamente richiesto dall'art. 1, comma 776, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, avesse maturato il requisito entro il 31 dicembre 2015.

L'intesa fra Regione e Governo (vedasi nota della Regione prot. AOO\_SP0V del 26 luglio 2017, indirizzata al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione) volta a garantire

la possibilità, per la Regione Puglia di ricorrere all'utilizzo delle risorse di cui all'art. 20, comma 3 del d.lgs. n. 75/2017, sanciva quanto segue:

*«Le parti concordano che nulla osta all'applicazione del comma 3 dell'art. 20 del Decreto legislativo 75/2017 alle procedure di reclutamento stabilite con la Legge Regionale 47/2013 riferite ai contratti a termine e riconducibili alle tipologie richiamate dall'art. 20 del predetto d.lgs. 75/2017 ed in coerenza con i tempi indicati nello stesso articolo».*

Conseguentemente, la Regione ha ritenuto di procedere ad assumere e stabilizzare il personale sulla scorta dell'indicata preesistente graduatoria.

La graduatoria in esame riporta l'elenco dei nominativi dei soggetti stabilizzandi, con a margine la categoria di appartenenza e la dicitura relativa alla fonte di bilancio, distinta fra «autonomo» e «vincolato».

Dai dati trasmessi dalla Regione Puglia è emerso che in data 7 agosto 2018 il Collegio dei revisori ha attestato *«la sussistenza delle risorse finanziarie, a regime, per la copertura delle spese di personale correlate all'incremento degli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato ai fini delle procedure di stabilizzazione, nel rispetto delle disposizioni e condizioni stabilite dall'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017».*

L'attestazione del collegio dei Revisori, tuttavia, non fornisce alcun elemento in ordine alla sussistenza delle risorse necessarie per procedere alle stabilizzazioni previste.

Sul punto, la nota con la quale la Regione, in data 1° agosto 2018, aveva richiesto al Collegio dei Revisori l'attestazione circa la sussistenza delle risorse finanziarie per procedere alla stabilizzazione e, per la prima volta, quantifica il costo preventivato per le stabilizzazioni in € 8.804.519,01.

Per far fronte a tale spesa, la Regione dichiara di utilizzare:

- euro 5.263.857,73, quale somma utilizzabile ex art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017, nel rispetto del limite riferito alla spesa media del triennio 2015/2017 per contratti a tempo determinato;
- euro 1.058.012,90, a titolo di economie derivanti dalla capacità assunzionale dell'anno 2016;
- euro 236.054,80, rinveniente dal costo unitario del personale dirigenziale quale quota di capacità assunzionale per il personale dirigente utilizzabile;
- euro 2.246.593,58 a carico della capacità assunzionale ordinaria.

Dai dati evidenziati nel conto annuale 2009, poi, la Regione ha quantificato in € 8.699.216,24 il tetto di spesa ex art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 20 luglio 2010, n. 122.

Le circostanze sopra evidenziate lasciavano trasparire possibili irregolarità nella gestione delle procedure assunzionali in questione, sotto diversi profili:

- a) ai fini del calcolo del tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, nella nota prot. 14879 del 1° agosto 2018 indirizzata al Collegio dei Revisori dei conti, il dirigente della Sezione Personale e Organizzazione ha evidenziato di aver considerato gli importi iscritti nelle Tabelle 12, 13 e 14 del Conto Annuale 2009, ma non era chiaro se in tale calcolo erano state considerate anche le spese per contratti flessibili e per collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato che ex art. 13 della legge regionale n. 1/2011 non sono inclusi nel calcolo del tetto di spesa ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010;
- b) al fine di procedere alle stabilizzazioni, ai sensi dell'art. 20, così come chiarito anche dalla circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il Piano deve indicare la relativa copertura finanziaria; tuttavia, nel caso di specie, come si evince da quanto precedentemente illustrato, il piano ha omesso la quantificazione delle risorse occorrenti e ha previsto, del tutto genericamente, che alla stabilizzazione si sarebbe fatto fronte con le possibilità di aumento delle capacità assunzionali offerte dall'art. 20, comma 3, d.lgs. n. 75/2017, ovvero, ove necessario, con le risorse provenienti dalle ordinarie cessazioni del 2017.

In seguito, diversamente da quanto pianificato e senza le necessarie modifiche, la Regione ha fatto ricorso a ulteriori risorse, e, soprattutto, in assenza di qualsivoglia dimostrazione circa la loro effettiva sussistenza. A tal riguardo, la somma di € 2.246.593,58 è dichiarata proveniente dalla capacità assunzionale ordinaria, mentre nel piano assunzionale 2018, di cui alla delibera di G.R. n. 497/2018, era già stato destinato alle assunzioni previste l'importo di € 3.181.896,45, e ciò in assenza dei necessari dettagli sulle modalità di calcolo seguite; alcun elemento di supporto veniva fornito in ordine alla sussistenza di economie derivanti dalla capacità assunzionale dell'anno 2016, mentre nella precedente deliberazione giunta n. 1436 del 2017 era stato dichiarato dallo stesso organo regionale il completo esaurimento (anche) della capacità assunzionale 2016; analoghe perplessità venivano

- avanzate con riferimento alla spesa pari alle quattro unità dirigenziali assumibili, giacché la Regione, nell'anno 2018 risulta comunque aver assunto un'unità dirigenziale;
- c) per le somme provenienti dalle capacità assunzionali ordinarie, la Sezione osservava che non sarebbe stato salvaguardato l'adeguato accesso dall'esterno, nel rispetto del riportato art. 20 e come chiarito anche nella circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in conformità ai principi più volte ribaditi in materia dalla giurisprudenza costituzionale;
- d) dubbi, poi, sussistevano anche sotto il profilo del corretto utilizzo della graduatoria approvata nel 2015 in relazione sia alle adeguate procedure concorsuali effettuate per le assunzioni a tempo determinato degli stabilizzandi sia in ordine all'ipotetica presenza nella graduatoria di coloro che hanno prestato servizio negli uffici degli organi politici della Regione, esclusione non contemplata nella legge regionale n. 47/2014, né dal bando approvato dalla Regione ai fini della redazione della predetta graduatoria ma prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017

Anche con riferimento alle assunzioni disposte per il personale ex CNOS, la Sezione aveva espresso talune perplessità in ordine alla corretta procedura utilizzata per inquadrare nei ruoli il predetto personale.

A seguito di istruttoria la Regione, con nota prot. n. 14304 del 28 giugno 2019 ha ripercorso l'iter che ha portato la Regione a trasferire i predetti soggetti alle proprie dipendenze.

Le assunzioni in questione si inseriscono nell'ambito della procedura di ricollocazione nell'organico regionale del personale transitato dalle Province e dalla Città Metropolitana di Bari per il trasferimento delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro svolte dai Centri per l'Impiego, così come previsto dagli artt. 1, commi 793 e seguenti della legge di bilancio 2018.

Dalla relazione al bilancio si evince che in data 24 gennaio 2018, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano ha sancito l'Intesa, ai sensi dell'articolo 1, commi 794, 797 e 807, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, sullo schema di decreto di riparto e trasferimento delle risorse a favore delle Regioni a statuto ordinario per il personale a tempo indeterminato e determinato dei Centri per l'Impiego.

In data 15 febbraio 2018, la Conferenza Unificata ha approvato lo schema tipo di Convenzione per la gestione della fase transitoria del trasferimento del personale dei Centri per l'impiego,

ai sensi dell'articolo 1, comma 799 della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Lo schema di convenzione fra Regione e Province/Città metropolitana disciplina le modalità di rimborso degli oneri relativi ai trasferimenti del personale e prevede che la Regione Puglia, attraverso le risorse finanziarie previste dalla legge n. 205/2017 trasferite da parte dello Stato, rimborsi gli oneri derivanti dalla gestione del personale, previa presentazione da parte delle Province e della Città Metropolitana di Bari della documentazione amministrativa comprovante i costi sostenuti per il trattamento economico del personale.

La legge regionale 29 giugno 2018, n. 29, poi, all'articolo 7 ha previsto l'istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro - ARPAL, quale ente tecnico-operativo e strumentale che opera a supporto della Regione nell'ambito delle competenze assegnate all'Assessorato regionale al lavoro, prevedendo, all'art. 10, le procedure per l'attuazione delle disposizioni statali e del trasferimento delle funzioni.

Con deliberazione della Giunta regionale 28 giugno 2018, n. 1165 è stata data applicazione alle disposizioni legislative sopra indicate, procedendo, pertanto, a rideterminare la dotazione organica della Regione Puglia alla data del 31 dicembre 2017, non incidendo sui limiti di spesa del personale vigenti, rimodulandola in complessive n. 3.852 unità.

La contrattualizzazione del personale transitato dai Centri per l'Impiego ha avuto luogo con decorrenza 1° luglio 2018 per complessive n. 390 unità di personale non dirigenziale (e n. 1 unità di personale dirigenziale) e per n. 7 unità provenienti dal CNOS di Lecce.

Con determinazione dirigenziale 20 marzo 2019, n. 308 recante «Legge 27 dicembre 2017 n. 205 Legge regionale 29 giugno 2018 n. 29 articolo 10 – Assegnazione personale centri per l'impiego all'Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro (A.R.P.A.L. - PUGLIA)», è stata disposta l'assegnazione all'A.R.P.A.L. del personale trasferito alla Regione Puglia.

Il personale ex CNOS risultava inquadrato, in un apposito ruolo ad esaurimento dell'amministrazione provinciale di Lecce, giusta deliberazione 23 luglio 2001, n. 510, per effetto di quanto disposto dalla legge regionale n. 32/1998.

Orbene, l'art. 10, comma 8, della legge regionale n. 29/2018 ha previsto espressamente che: *«Il personale di cui alla legge regionale 21 dicembre 1998, n. 32 (Trasferimento all'Amministrazione Provinciale di Lecce del Centro di formazione professionale CNOS - Polivalente di Lecce) è trasferito alla Regione Puglia in apposito ruolo soprannumerario, mantiene il trattamento economico in godimento ed è di seguito assegnato all'ARPAL».*

La Sezione, già in sede di verifica della tipologia delle coperture finanziarie delle leggi regionali, con deliberazione n. 68/2019/RQ del 24 giugno 2019 ha evidenziato criticità sulla spesa per il personale in oggetto, in quanto, contrariamente a quanto enunciato nella stessa legge, il trasferimento del personale ex CNOS non trovava la propria fonte legittimante nell'art. 1, commi 793 e 794 e, pertanto, il ricollocamento del predetto personale non era finanziato dalla norma statale.

Ciò aveva già indotto la Regione Puglia a modificare il piano assunzionale con deliberazione di G.R. 18 luglio 2018, n. 1322, per applicare la norma regionale e trasferire il personale ex CNOS, e con successiva determinazione dirigenziale del 22 ottobre 2018, n. 1120, sono state impegnate le relative necessarie somme.

Per queste assunzioni disposte dalla legge regionale la Sezione rilevava anche altre criticità.

In primo luogo, si rileva che, contrariamente a quanto previsto nel piano assunzionale, esse non sono avvenute con inquadramento nelle previste assimilate categorie (quattro nella categoria C, una nella categoria B e due nella categoria A), ma sono state effettuate con inserimento nelle superiori categorie D, C, e B, con evidenti ripercussioni sulla spesa (che, nella deliberazione di G.R. 1322/2018, non è quantificata, se non con una equivalenza a sei unità di categ. C); non si conosce, pertanto, il reale impatto a livello di spesa nell'ambito della ordinaria capacità assunzionale.

Si evidenzia, sotto altro profilo, che tali assunzioni disposte ex lege sono da conteggiare nell'ambito delle c.d. «assunzioni riservate» e, pertanto, al fine di ripristinare le proporzioni previste dalla legge per l'accesso dall'esterno tramite procedure concorsuali, il numero delle assunzioni da effettuare mediante le c.d. progressioni verticali interne poteva essere suscettibile di possibile diminuzione.

Il Collegio, inoltre, sollevava ulteriori dubbi nella parte in cui è stato previsto il trasferimento diretto alla Regione Puglia del personale in questione.

Va rilevato, infatti, che, come emerge anche dalla deliberazione di questa Sezione n. 68/2019/QM, gli uffici amministrativi regionali, sin dal corso dell'*iter* approvativo della norma, avevano rilevato che i predetti non potevano rientrare nell'ambito di applicazione della normativa statale e che, pertanto, la copertura dei relativi costi non sarebbe risultata garantita dal trasferimento statale, sottolineando, inoltre, che i lavoratori in questione avrebbero dovuto essere collocati in soprannumero ex art. 1, comma 421, della l. n. 190/2014. Pertanto, in assenza

delle condizioni previste dalla l. n. 205/2017, evidenziate dalla Regione stessa, il personale collocato in soprannumero ex art. 1, comma 421 della l. n. 190/2014 avrebbe potuto essere ricollocato presso enti pubblici solo a seguito delle procedure espressamente previste dalla l. n. 190/2014 e delle successive leggi intervenute su tale specifica problematica (l. n. 208/2015), come anche chiarito e definito dalla circolare del ministro della Pubblica Amministrazione e per la Semplificazione n. 1/2015 e come evidenziato anche dalla Consulta con le proprie pronunce n.159 del 4 maggio 2016 e n. 150 dell'11 aprile 2017.

Nella nota di risposta del 20 settembre la Regione ha fornito le proprie controdeduzioni, precisando che:

- la capacità assunzionale del 2018 è pari ad € 4.190.875,07, di cui €3.659.751,77 per il personale del comparto ed € 531.123,30 per il personale dirigenziale. Pertanto, parte della capacità assunzionale ordinaria è stata utilizzata per le stabilizzazioni, atteso che, fra l'altro, non si è proceduto ad espletare le procedure concorsuali relative alle procedure verticali previste nel piano assunzionale 2018 e che si è fatto ricorso alla mobilità volontaria ex art.30 del d.lgs. n. 165/2001 per assumere alcune unità di personale, senza, pertanto, incidere sulla capacità assunzionale stessa;
- i resti della capacità assunzionale 2016 sono stati utilizzati nel pieno rispetto dell'art. 3, comma 5 della l. n. 90/2014. A conforto di quanto scritto, nella discussione orale del 25 settembre 2019, la Regione ha chiarito che, quanto riportato nella delibera giunta n. 1436/2017 era riferito all'avvenuto esaurimento delle procedure previste dall'art. 1, comma 424, della l. n. 90/2014 e non a tutta l'effettiva capacità assunzionale dell'anno in questione;
- la riserva pari al 50% dei posti dall'esterno è stata rispettata con riferimento al piano assunzionale triennale (2018-2020), avendo come riferimento, come chiarito nell'adunanza pubblica del 25 settembre 2019, l'utilizzo dei fondi rientranti nella capacità assunzionale ordinaria;
- le procedure di stabilizzazione sono state effettuate in maniera conforme alle disposizioni normative e alla circolare della Funzione Pubblica n. 3/2017 che ha ritenuto assimilabili alle procedure concorsuali quelle «*per esami e/o titoli, in relazione alle medesime attività svolte e intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza*». Sul punto la Regione ha oltremodo precisato, anche nel corso dell'adunanza pubblica, che tutti gli stabilizzandi sono stati reclutati mediante procedure selettive per titoli e colloquio, e che non vi sono, fra

gli stabilizzandi, soggetti che hanno prestato servizio negli uffici degli organi politici della Regione;

- il tetto di spesa di cui al d.l. n. 78/2010 è stato calcolato al netto delle assunzioni a tempo determinato effettuate sul cd. bilancio «vincolato»;
- con riferimento alle assunzioni cd ex CNOS, la Regione ha sottolineato che l'operazione seguita non ha avuto alcun effetto sulla finanza pubblica in quanto anche nel regime previgente, la legge regionale n. 32/98 stabiliva che gli oneri per il trasferimento di tali lavoratori nei ruoli dell'amministrazione provinciale di Lecce fosse a carico della Regione. Sotto il profilo dell'inquadramento funzionale, nel corso dell'adunanza pubblica la Regione ha chiarito che la categoria di riferimento è stata individuata al fine di garantire il medesimo trattamento stipendiale goduto nell'ambito privato dai predetti lavoratori. Ha sottolineato, poi, che la spesa incide sulla capacità assunzionale 2018 per complessivi € 205.153,30

Il Collegio prende atto delle deduzioni fornite, tuttavia non può esimersi dal rilevare l'assenza di qualsivoglia iter motivazionale negli atti sopra esaminati.

In primo luogo, l'entità della capacità assunzionale e la sua metodologia di calcolo, che dovrebbe essere la base di partenza della programmazione dell'ente, non è in alcun modo stata quantificata dalla Regione né nella prima delibera di G.R. n. 497/2018, né nella delibera n. 1322/2018 di modifica del piano.

Sotto altro profilo, la modifica delle provviste necessarie per procedere all'assunzione del personale, ad avviso del Collegio, non può che essere deliberata dallo stesso organo che ha approvato il piano assunzionale. Va ribadito, infatti, che al fine di procedere alle stabilizzazioni, ai sensi dell'art. 20, così come chiarito anche dalla circolare n. 3/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il Piano deve indicare la relativa copertura finanziaria; tuttavia, nel caso di specie, come si evince da quanto precedentemente illustrato, il piano ha previsto, del tutto genericamente, che alla stabilizzazione si sarebbe fatto fronte con le possibilità di aumento delle capacità assunzionali offerte dall'art. 20, comma 3, d.lgs. n. 75/2017, ovvero, ove necessario, con le risorse provenienti dalle ordinarie cessazioni del 2017, mentre, poi, con provvedimenti dirigenziali si è proceduto, sostanzialmente a modificare la destinazione delle risorse assunzionali senza, tuttavia, modificare il piano assunzionale né quantitativamente né con riferimento al personale da assumere.

Il Collegio prende atto, inoltre, di quanto dichiarato in ordine all'utilizzo dei resti assunzionali del 2016; pur tuttavia, anche in questo caso, la Regione non dà alcuna contezza sia negli atti amministrativi sia nella risposta a questa Corte, dei calcoli effettuati per ritenere sussistenti, alla data delle stabilizzazioni, i resti assunzionali del 2016. Inoltre, quanto dichiarato in sede di adunanza pubblica del 25 settembre non collima con il tenore letterale di cui alla delibera della Giunta Regionale laddove viene espressamente affermato che *«La Regione Puglia in esecuzione di quanto previsto dal comma 424 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e della normativa regionale sopra riportata, a decorrere dal 1° agosto 2016 ha assunto il personale provinciale in esubero esauendo completamente la capacità assunzionale degli anni 2015 e 2016»*.

Il riferimento testuale alla capacità assunzionale 2016, e non già alla platea dei destinatari indicati dall'art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014 del testo della delibera, non sembra fugare i dubbi in ordine alla consistenza della sussistenza della capacità assunzionale 2016 che, peraltro, ex art. 1, comma 424, della l. n. 190/2014, avrebbe dovuto avere destinazione vincolata per determinate e specifiche assunzioni (le risorse per personale ex CNOS, in soprannumerario, a mero titolo esemplificativo, non sono state reperite da quelle dell'anno 2016).

Il Collegio prende atto di quanto ulteriormente confermato dall'Assessore al Personale in sede di adunanza pubblica in ordine al pieno rispetto con riferimento alle stabilizzazioni, delle discipline di settore vigente e del fatto che le procedure a monte seguite per il reclutamento degli stabilizzandi sono state effettuate conformemente a quanto indicato dalla circolare del Ministero della Funzione Pubblica n. 3/2017.

In relazione ai chiarimenti forniti relativamente al personale CNOS, nel prendere atto di quanto dichiarato dalla Regione, la Sezione non può che rimarcare le varie anomalie riscontrate, anche in ordine all'inquadramento loro riservato.

## **11.5 L'osservanza dei vincoli in materia di trattamento accessorio del personale**

Con riferimento alla gestione dei fondi per il trattamento accessorio, la relazione al rendiconto ha illustrato le misure adottate dall'Ente nel corso dell'esercizio 2018, evidenziando che con

determina del dirigente della Sezione Personale e Organizzazione sono stati adottati i provvedimenti che di seguito si indicano:

- determinazione dirigenziale 28 marzo 2018, n. 327, avente ad oggetto «Determinazione del fondo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per l'anno 2017. Rettifica della D.D. n. 463 del 21/06/2017»;
- determinazione dirigenziale 28 marzo 2018, n. 328, recante «Determinazione del fondo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per l'anno 2018»;
- determinazione dirigenziale 31 dicembre 2018, n. 1405, avente ad oggetto «Determinazione del fondo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per l'anno 2018. Integrazione alla D.D. n. 322 del 28/03/2018».

Con quest'ultimo provvedimento si è proceduto a integrare il fondo costituito provvisoriamente con la precedente determinazione dirigenziale n. 328/2018, iscrivendo le risorse relative al trattamento accessorio del personale transitato dalle Province, nonché dalle Province e Città Metropolitana di Bari per il trasferimento delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro svolte dai Centri per l'Impiego. Ciò al fine di unificare i fondi per il trattamento accessorio.

Per quanto attiene al personale proveniente dalle Province, il provvedimento è stato adottato nelle more dell'emanazione del DPCM attuativo delle disposizioni finalizzate al riallineamento del trattamento accessorio dei predetti dipendenti a quello riconosciuto al personale regionale (articolo 1, comma 800, della legge n. 205/2017). La correlata integrazione del fondo per il salario accessorio sarà, pertanto, effettuata successivamente all'adozione e pubblicazione del previsto decreto. In riferimento al personale transitato dai Centri per l'Impiego, sono state iscritte le risorse del trattamento accessorio, per il semestre 1° luglio/31 dicembre 2018, le quali sono riferite sia ai fondi delle rispettive Province e Città Metropolitana di Bari, sia al riallineamento del salario accessorio rispetto a quello applicato al personale regionale (ai sensi dell'articolo 1, comma 799, della legge n. 205/2017).

La Regione, poi, ha provveduto, con i medesimi provvedimenti, all'iscrizione di risorse di parte variabile aggiuntive ai sensi dell'articolo 67, comma 3, lett. h) e commi 4 e 6, del C.C.N.L. del 21 maggio 2018 del comparto «Funzioni locali».

L'incremento del fondo è stato disposto in attuazione della deliberazione 21 novembre 2018, n. 2111, con cui la Giunta regionale ha incaricato il dirigente della Sezione Personale e Organizzazione, atteso il rispetto dei requisiti finanziari stabiliti dalle predette norme contrattuali, a effettuare l'integrazione del fondo per il trattamento accessorio per l'anno 2018 ai sensi della predetta disposizione contrattuale.

In considerazione del rinvio operato dalla norma del C.C.N.L. alla contrattazione decentrata integrativa, in data 10 dicembre 2018 è stata siglata la «Ipotesi di accordo ponte ai sensi dell'art. 8, C.C.N.L. Funzioni locali triennio 2016/2018».

Con successiva deliberazione 21 dicembre 2018, n. 2451, la Giunta regionale ha autorizzato il Presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla definitiva sottoscrizione dell'accordo ponte per l'anno 2018 per il personale del comparto.

Al riguardo, la Sezione, pur in assenza di dati numerici, ha ritenuto di dover chiedere chiarimenti in ordine all'incremento dei fondi per la contrattazione decentrata, stante il limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, prevedente che: *«Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».*

Sul punto, va ricordato che la Sezione delle autonomie, con la propria pronuncia n. 19 del 9 ottobre 2018, ha espressamente escluso dai limiti di spesa di cui all'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017 i soli incrementi disposti dall'art. 67, comma 2, lett. a) e b) del C.C.N.L. di comparto, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica.

Tale interpretazione, poi, è stata consolidata nel disposto normativo di cui all'art. 11 del d.l. n. 135/2018. Il rispetto del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 è espressamente contemplato anche dall'art. 67, comma 7, del C.C.N.L.

Il legislatore ha previsto, all'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 75/2017 la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di procedere a incrementare i fondi, in presenza di alcune condizioni, standardizzate, poi, nel D.P.C.M. 8 marzo 2019.

La Sezione ha chiesto, pertanto, che la Regione fornisse dimostrazione della sussistenza dei predetti requisiti, così come di quelli, indicati anche nel parere del MEF n. 257831 del 18 dicembre 2018, con riferimento all'incremento dei fondi in relazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 800, della l. n. 205/2017.

Al riguardo, la Regione ha sostanzialmente trasmesso gli atti adottati nell'anno 2019 con cui, nell'incrementare il fondo 2018 di parte variabile nella misura massima dell'1,2% del monte salari 1997, ha, contestualmente, assoggettato queste risorse al limite ex art. 23, comma, 2 del d.lgs. n. 75/2017, dando atto che le stesse non siano utilizzabili.

Il Collegio manifesta perplessità per l'operazione effettuata poiché appare derogare al tetto del fondo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, anche se tali risorse sono dichiarate non utilizzabili.

Non è chiaro, inoltre, se all'incremento dei fondi ex art.1 comma 800 della l. n. 205/2017 si sia provveduto a valere e nei limiti della capacità assunzionale ovvero con risorse proprie.

La relazione al rendiconto dà, poi, contezza delle azioni finalizzate al recupero delle somme per il salario accessorio indebitamente erogate, di cui si è già ampiamente relazionato nella relazione di parifica relativa all'anno 2017, nell'ambito della quale questa Sezione aveva auspicato la formulazione di un piano di rientro.

Con deliberazione 31 gennaio 2018, n. 100 la Giunta regionale ha varato un'ulteriore misura di razionalizzazione della spesa, già oggetto degli indirizzi formulati con la deliberazione n. 904/2017, avente ad oggetto «Direttive in materia di spese di funzionamento delle Società controllate dalla Regione Puglia – Adempimenti ex articolo 19 decreto legislativo n. 175/2016 – deliberazione della Giunta regionale n. 904/2017» che consente alla Regione anche di avvalersi della proroga dei termini di recupero di ulteriori massimo cinque anni, in conformità ai dettami stabiliti dall'articolo 40, comma 3-*quinquies*, del decreto legislativo n. 165/2001.

Successivamente è stata adottata la deliberazione della Giunta regionale 26 settembre 2018, n. 1693 recante «Seguito D.G.R. n. 904 del 7 giugno 2017 – Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi. Approvazione Piano di Recupero», con la quale è stato definito un apposito piano di rientro decennale finalizzato al recupero delle somme per il trattamento accessorio indebitamente corrisposte.

Il predetto piano ha previsto diverse azioni di intervento, volte a conseguire i risparmi previsti dall'articolo 4, comma 2, del decreto legge n. 16/2014.

Questa Sezione prende atto dell'avvenuta redazione del piano di rientro, con riserva di una più approfondita valutazione.

## 12 L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE

### 12.1 L'evoluzione del modello organizzativo regionale MAIA

Nelle relazioni allegare alle decisioni di parifica dei rendiconti 2015, 2016 e 2017 è stata ampiamente illustrata la intervenuta riforma della nuova organizzazione di governance regionale rappresentata dal modello di tipo ambidestro denominato MAIA, istituito con deliberazione della Giunta Regionale n. 1518 del 31/07/2015 e con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 31/07/2015 n. 443 e che, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del precitato DPGR, si articola in Gabinetto del Presidente; Segreteria Generale del Presidente; Avvocatura regionale; Strutture di integrazione; Segretariato della Giunta regionale; Dipartimenti; Sezioni di Dipartimenti; Servizi; Strutture di staff e di progetto.

Nel 2018 è stata adottata:

- la Delibera di Giunta n. 49 del 23/01, relativa a «D.G.R. n. 1719 del 22/11/2016 - «Progetto integrato per l'attuazione ed il miglioramento continuo del modello organizzativo ambidestro MAIA - ('MAIA Delivered')» - Convenzione con l'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES). Proroga della Convenzione»;
- la Delibera di Giunta n. 781 del 15/05, relativa a «Modello organizzativo MAIA e Piano triennale 2017-2019 di razionalizzazione - Atto di indirizzo per la razionalizzazione logistica e il contenimento delle spese di funzionamento»;
- la Delibera di Giunta n. 1069 del 19/06, relativa a «Attuazione dell'art. 2 del decreto del Presidente della Giunta Regionale del 31/8/2016 (n. registro 542). Attuazione Modello MAIA - Approvazione dell'Atto aziendale e presa d'atto del finanziamento della dotazione organica dell'Agenzia Regionale Strategica per la Salute ed il Sociale (A.Re.S.S.)».

Nel 2019, infine, è stata adottata la Delibera di Giunta n. 93 del 22/01, avente ad oggetto il «Modello organizzativo MAIA - modifica ed integrazione della deliberazione di Giunta regionale n. 458 del 08/04/2016».

## 12.2 Le Agenzie regionali

Il novellato modello organizzativo regionale Maia assegna un ruolo rilevante alle Agenzie regionali distinte in strategiche e operative, ampiamente trattato nelle relazioni allegate alle decisioni di parifica dei rendiconti precedenti.

Con riferimento al rendiconto 2018, oltre alla legge di modifica dell'Agenzia regionale AReSS, già ampiamente esaminata (l.r. n. 5/2018, cfr. precedente paragrafo 7.13), con la legge regionale n. 4 del 7 febbraio 2018 è stata previsto il riordino dell'Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione, ente strumentale della Regione, che opera a supporto per la definizione e gestione delle politiche per lo sviluppo economico, l'istruzione, la formazione, il lavoro e l'innovazione.

L'art. 4 della legge prevede la nomina del Presidente dell'Agenzia, che tuttavia, secondo i dati presenti sulla pagina Amministrazione trasparente, non risulta essere stato ancora individuato. Attualmente l'Agenzia sembrerebbe ancora commissariata.

Gli oneri di funzionamento vengono quantificati nel referto tecnico in euro 800.000,00 per il 2018 e per il 2019, senza, peraltro, specificazione del sistema di quantificazione del relativo onere.

Dai dati del bilancio di esercizio 2017 dell'Agenzia emerge, tuttavia, che il contributo regionale di funzionamento trasferito nell'anno è stato pari all'importo indicato nel referto tecnico, importo peraltro notevolmente aumentato rispetto a quanto trasferito nel precedente esercizio (€ 615.600,00).

La fonte di copertura viene, quindi, individuata nel capitolo di spesa n. 1081005, missione 14, programma 3 «Ricerca e innovazione», titolo 1, macroaggregato 4, «Trasferimenti correnti».

## 12.3 Le misure di prevenzione della corruzione 2017-2019 (Aggiornamento 2018)

L'art. 1, comma 8, della l. 6/11/2012 n. 190 prevede che l'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

L'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione.

Le amministrazioni provvedono poi all'aggiornamento del piano entro il 31 gennaio di ogni anno.

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza della Regione Puglia è il Segretario generale della Presidenza, nominato, con deliberazione di Giunta regionale n. 2043 del 16/11/2015, sia Responsabile per la Prevenzione della Corruzione che per la Trasparenza della Regione Puglia.

Con deliberazione di Giunta regionale del 31/01/2017 n. 69, la Regione Puglia ha adottato il piano di prevenzione della corruzione per il triennio 2017/2019, piano che è stato aggiornato, per l'anno 2018, con deliberazione di Giunta regionale del 31/01/2018 n. 98 e per l'anno 2019 con deliberazione di Giunta regionale del 31/01/2019 n. 143.

Il piano di prevenzione della corruzione, che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio, contiene anche la definizione delle misure organizzative per l'attuazione degli obblighi di trasparenza in un'apposita sezione.

Il predetto piano, rileva, inoltre, che il programma di governo dell'Amministrazione regionale, approvato nel luglio 2015, riconosce le dimensioni di partecipazione e trasparenza come una delle priorità politiche della legislatura e segnala l'istituzione, nell'ambito del nuovo modello organizzativo MAIA, della Sezione denominata Sicurezza del Cittadino, Politiche per le migrazioni ed Anti-mafia sociale cui spettano, tra l'altro:

- la redazione del Piano triennale di prevenzione della criminalità organizzata;
- l'elaborazione, anche mediante il coinvolgimento degli Enti locali, dei sindacati e delle associazioni, delle misure atte a un più efficace riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata;
- l'individuazione, anche di concerto con le associazioni di categoria, delle azioni da realizzare a tutela delle vittime dei reati mafiosi, con particolare riferimento alle vittime di usura ed estorsione e ai familiari delle vittime innocenti delle mafie;
- la promozione e realizzazione di interventi di carattere socio-comunitaria, ispirati ai principi costituzionali di solidarietà sociale e di responsabilità civica, finalizzati a

promuovere la solidarietà e la cooperazione con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali.

La Segreteria generale della Presidenza elabora, tra l'altro, la proposta di Piano triennale per la prevenzione della corruzione e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, si occupa dell'attuazione del Piano e del suo aggiornamento, verifica l'effettiva rotazione degli incarichi dirigenziali, cura il ciclo di gestione della performance, vigila sull'osservanza oltre che del Codice disciplinare, del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e del Codice di comportamento dei dirigenti e dei dipendenti regionali.

Proprio con il supporto del Segretario Generale della Giunta regionale dei Direttori di Dipartimento, sono stati definiti, per ognuna delle dieci priorità politiche definite nel Programma di Governo, degli obiettivi strategici triennali così come elencati nella tabella allegata alla DGR 1743/2016 nel Piano delle performance 2016-2018 (allegato alla DGR 2215/2016); ad essa ha fatto seguito la DGR n. 52 del 23.1.2018 avente ad oggetto «Piano degli obiettivi strategici 2018-2020 e assegnazione risorse - SMiVaP» con cui sono stati approvati gli Obiettivi strategici al fine di rendere immediatamente operative le strutture regionali nell'avviare la declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi operativi gestionali, nonché l'assegnazione delle risorse 2018 - 2020, in aderenza a quanto già previsto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione.

In aggiunta rispetto a quanto già riportato nella precedente Relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale, cui si rinvia, dall'esame dell'aggiornamento del piano emerge che, per il 2019, si confermano le misure di carattere generale e trasversali a tutte le strutture amministrative a prescindere dalla valutazione dal grado di rischio effettivamente valutato. Al fine di dotare di effettività le misure previste, è stato programmato di realizzare uno stretto coordinamento tra il PTPC e il Piano della performance, raccordo concordato con l'OIV.

Viene inoltre ribadito quanto già previsto nel Piano 2016, ossia che gli adempimenti richiesti ai Direttori di Dipartimento e ai Dirigenti per il monitoraggio, la partecipazione, la trasparenza e le altre misure di prevenzione ivi contemplate, unitamente al più generico dovere di collaborazione con il RPC, costituiscono elemento di valutazione nel raggiungimento degli obiettivi o addirittura obiettivi stessi di natura sia organizzativa che individuale da perseguire.

Il piano illustra anche che la Regione ha provveduto a svolgere un'attività di *risk-assessment*, nel periodo compreso tra novembre 2017 e gennaio 2018, al fine di valutare l'esposizione al rischio corruttivo dei procedimenti e dei processi che caratterizzano la struttura operativa dell'Ente.

Dalla scheda compilata per la relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, rilevata nel sito web istituzionale dell'Ente, emerge che le principali criticità sono state riscontrate nell'individuazione di modalità di monitoraggio sempre più efficaci e standardizzate e nella mappatura dei procedimenti e, pertanto, sono state predisposte dal Responsabile e compilate da ciascuna Sezione le schede sullo stato di attuazione delle misure specifiche di prevenzione e le *check list* su eventuali segnalazioni di violazione o mancata adozione delle misure indicate nel PTPC o degli obblighi di legge.

È stata poi avviata dal gennaio 2017, nell'ambito di uno specifico progetto relativo all'implementazione del nuovo modello organizzativo regionale MAIA, l'attività di mappatura dei processi organizzativi, preliminare alla rivalutazione del relativo profilo di rischiosità.

La predetta scheda attesta, inoltre, che all'esito del monitoraggio non è emerso alcun evento corruttivo, accertato con sentenza.

## **12.4 Sanità: adempimento degli enti del servizio sanitario regionale agli obblighi anticorruzione**

Come emerge dallo stesso Piano regionale, uno dei settori pubblici maggiormente esposti al rischio corruttivo è la sanità («Transparency International Italia, Curiamo la Corruzione. Percezione, rischi e sprechi in sanità», maggio 2016).

Tra i diversi motivi che determinano tale esposizione sono stati individuati l'ingente spesa pubblica destinata, la forte ingerenza della politica, gli esistenti rapporti tra pubblico e privato, non sempre improntati alla massima trasparenza, le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle strutture sanitarie.

Come è stato evidenziato nel corso dell'audizione del procuratore della DDA di Bari, dottoressa Desirée Digeronimo, presso la Commissione Parlamentare di Inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, «in Puglia le intercettazioni telefoniche hanno

*rivelato, nell'arco di 10 anni, un sistema ramificato di spartizione che vede sempre coinvolta la parte politica: accordi occulti per condizionare i vertici di alcune aziende ospedaliere all'acquisto di prodotti commercializzati da una ditta, pressioni verso i medici di base per prescrivere tali prodotti, deviazione di risorse pubbliche verso i capitoli destinati a tali acquisti, pressioni per riaprire bandi chiusi per permettere la partecipazione di determinati soggetti, incontri tra faccendieri e politici per definire la spartizione degli appalti o le nomine dei dirigenti, avallo di accreditamenti illegittimi. Situazioni altrettanto gravi si sono verificate in Lazio, Abruzzo, Campania, Piemonte e Lombardia. Tutte le principali indagini di corruzione in sanità coinvolgono i vertici politici regionali, e le prove raccolte evidenziano la capillarità dell'ingerenza politica, che arriva dagli appalti più remunerativi fino alle assunzioni di un portantino o di un magazziniere. Anche quando tali evidenze non sono sufficientemente suffragate per integrare la fattispecie di reato - e quindi per procedere con l'azione penale - si svela un sistema di malaffare diffuso e naturalizzato. La Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) parla di invasione delle competenze politiche nella sanità, avendo accertato una presunta rete per la gestione della sanità pubblica in grado di influire sulle nomine dei dirigenti sanitari, sull'attribuzione delle consulenze, sulle procedure di appalto e accreditamento» (centotrentaduesima seduta, Resoconto stenografico n.126, pag.7).*

I dati riportati nel Piano dalla Regione, sono datati perché relativi a quelli riportati dall'Agenda Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, l'AGENAS, che nel mese di luglio 2015 ha condotto un'indagine sullo stato di attuazione nella sanità pubblica delle azioni in materia di trasparenza e integrità, di cui all'unico «Primo rapporto sullo stato di attuazione delle azioni adottate dalla sanità pubblica in materia di trasparenza e integrità» (novembre 2015).

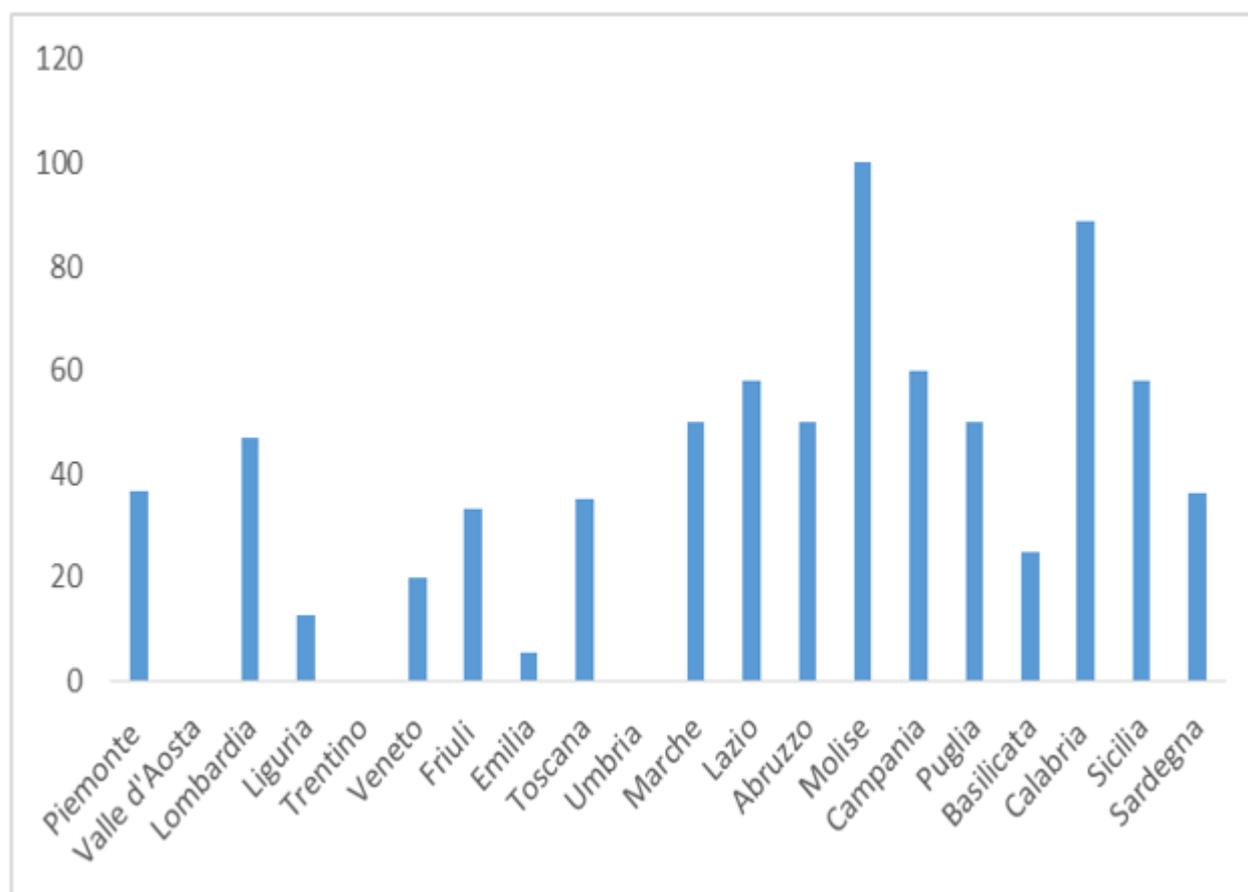
Il monitoraggio è stato effettuato prendendo in considerazione n. 248 aziende di cui n. 143 Aziende Sanitarie Locali, Provinciali e Regionali, n. 84 Aziende Ospedaliere e Aziende Ospedaliere Universitarie e n. 21 IRCCS di natura giuridica pubblica, mentre la valutazione è stata svolta su un campione di n. 25 aziende ed enti del SSN, selezionati in base a criteri di rappresentatività.

Con riferimento alla trasparenza dei bandi di gara (per l'appalto di opere, servizi e forniture) e delle procedure di concorso (per il reclutamento del personale), i risultati del monitoraggio indicano, in quasi tutte le regioni, una evidente e diffusa attenzione alla pubblicazione delle informazioni, anche se la disponibilità di elementi qualitativi, quali gli esiti dei bandi, appare in generale più carente.

In termini generali, le percentuali di adempimento alle norme sulla trasparenza più elevate sono state registrate in Emilia Romagna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, mentre Molise, Campania e Calabria risultano manchevoli anche sugli adempimenti meramente formali.

La percentuale riscontrata in Puglia è stata pari solo al 50%.

**Tabella - Percentuale di aziende sanitarie che non adempiono agli obblighi anticorruzione per Regione**



Fonte: RISSC. Elaborazioni IPRES (2016)

Come dichiarato dalla stessa Regione nel Piano anticorruzione, rispetto ai singoli aspetti presi in considerazione (pubblicazione dei bilanci preventivi 2013 e 2014, del consuntivo 2013, informazioni sulla giornata della trasparenza, adozione dei PTPC e pubblicazione delle relazioni annuali), le aziende pugliesi hanno fatto registrare nel 2015, in linea generale, un miglioramento delle percentuali rispetto al 2014, attestandosi, però, su valori ancora non

pienamente soddisfacenti soprattutto con riferimento alle informazioni sulla giornata della trasparenza (40%), e all'adozione dei PTPC (62%).

**Tabella - Tassi di adempimento delle aziende sanitarie**

Puglia	Indicatore	Anno rilevazione	
		2014	2015
Trasparenza del bilancio preventivo			
	2014 (%)	50	90
Trasparenza del bilancio preventivo			
	2013 (%)	90	90
Trasparenza del bilancio consuntivo 2013 (%)			
		30	90
Informazioni sulla Giornata della			
	Trasparenza (%)	10	40
Adozione dei Piani Triennali di			
Prevenzione			
	della Corruzione per regione (%)*	72	62
Pubblicazione delle Relazioni			
	Annuali (%)	90	nd

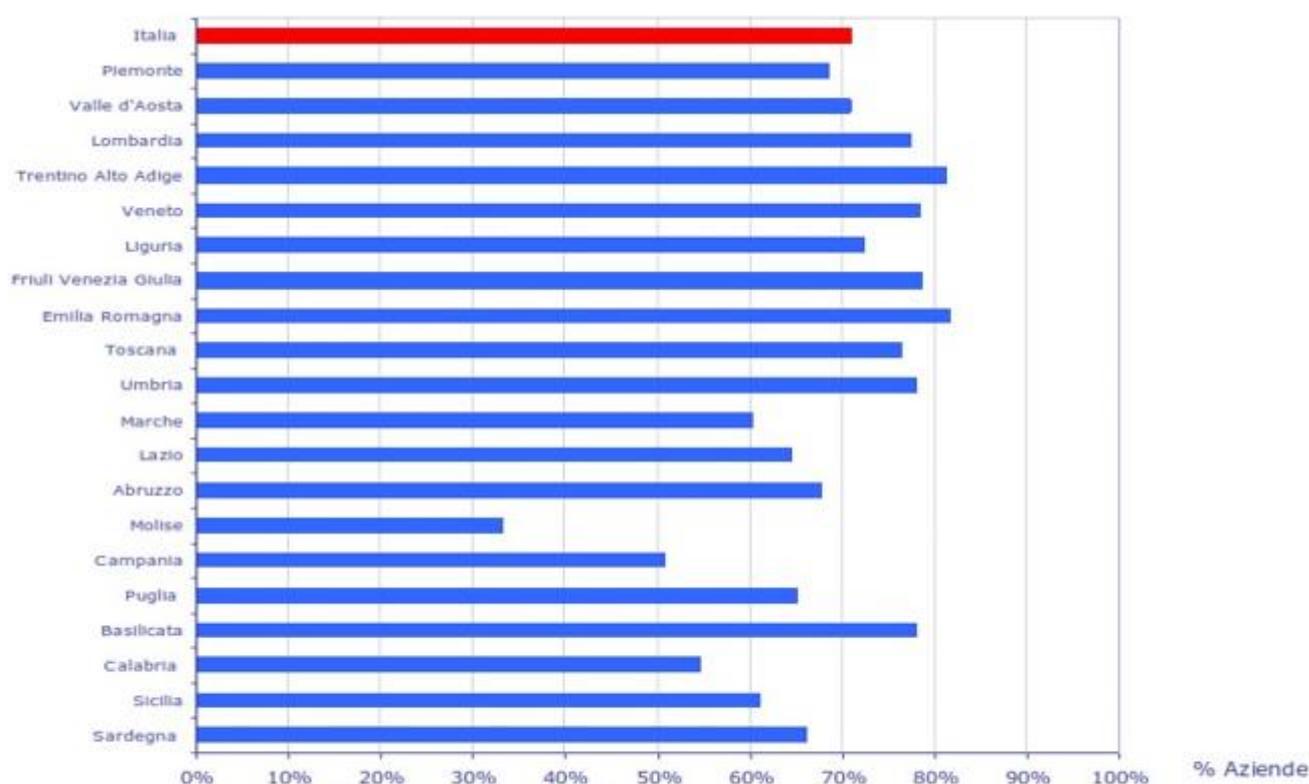
\*Nel 2014, si fa riferimento al Piano triennale 2014-2016, mentre nel 2015 si fa riferimento al Piano triennale 2015-2017.

Fonte: AGENAS. Elaborazioni IPRES (2016).

Sulla base delle rilevazioni effettuate, è stato elaborato un indicatore sintetico relativo al grado complessivo di adempimento delle aziende appartenenti alle singole regioni, tenuto conto dei ventiquattro parametri rilevati nel corso del monitoraggio. Si tratta di una informazione grezza, finalizzata a riassumere in un unico dato la percentuale delle attività messe in atto dalle amministrazioni in attuazione della normativa in vigore.

La figura seguente mostra i tassi complessivi di adempimento per regione. Le percentuali più elevate si registrano in Emilia Romagna, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, mentre Molise, Campania e Calabria confermano le loro difficoltà a procedere sulla strada della trasparenza anche solo con gli adempimenti più formali. La Puglia si assesta su un valore del 65% circa, sensibilmente inferiore al dato medio nazionale.

Da sottolineare, inoltre, come, su scala nazionale, tra le prime dieci aziende sanitarie negli adempimenti sulla trasparenza non vi sia nessuna realtà pugliese, mentre tra le ultime dieci della classifica figura E.O. «S. De Bellis» - di Castellana Grotte (BA), con una percentuale di adempimento del 29,2%.



Fonte: AGENAS. Elaborazioni IPRES (2016)

Peraltro, per come riportato nello stesso Piano, una recente indagine del *Quality of Government Institute* ha stimato il livello di percezione della corruzione nelle Regioni europee, con riferimento ai principali settori di intervento della PA, stilando le relative classifiche nazionali ed europee. Rispetto ai settori presi in considerazione dall'indagine, la Regione Puglia fa registrare la performance peggiore nella sanità, dove il livello di percezione della corruzione

colloca la Regione al penultimo posto su scala nazionale e al 189 esimo posto (su n. 206 Regioni totali) in Europa.

**Tabella - Percezione della diffusione della corruzione per settore da parte della popolazione**

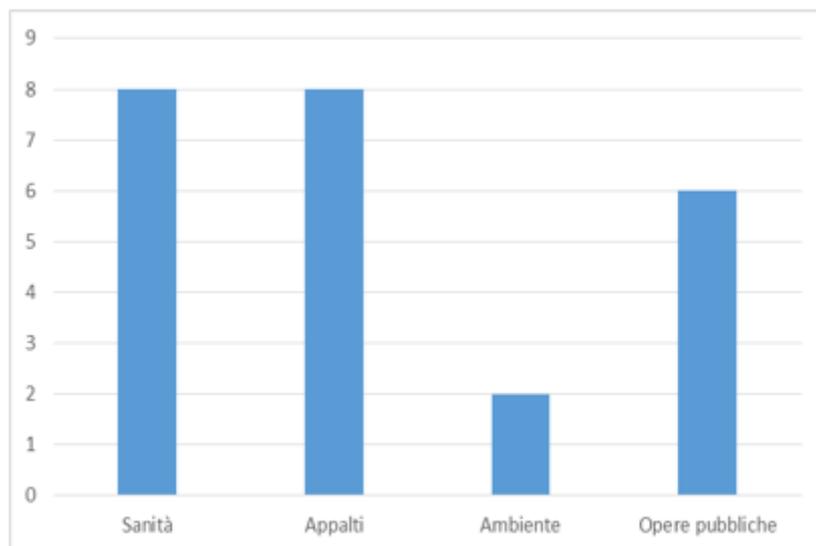
<b>Variabile</b>	<b>Posizionamento della Puglia in EU</b>	<b>Posizionamento della Puglia in Italia</b>
Corruzione nel sistema scolastico pubblico nell'area di riferimento	167	17
Corruzione nel sistema pubblico di assistenza sanitaria nell'area di riferimento	189	20
Corruzione tra le forze di polizia nell'area di riferimento	127	20
Ricorso alla corruzione da parte di altri cittadini nell'area di riferimento	179	19

Fonte: Quality of Government Institute. Elaborazioni IPRES (2016)

In generale, è stato sottolineato come la criminalità organizzata non trascuri i vantaggi derivanti anche dal condizionamento degli apparati politici locali: con riferimento ai reati contro la Pubblica Amministrazione, il Piano evidenzia - in Puglia come in Italia - negli ultimi anni, un *trend* in lieve aumento per i reati di concussione e in lieve calo per quelli di corruzione. Particolarmente drammatico il dato relativo ai Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose e il dato relativo agli atti intimidatori subiti da amministratori e dipendenti pubblici (la Puglia è una tra le regioni più colpite con 163 casi, seconda solo alla Sicilia con 211 casi).

Per completare l'analisi del contesto esterno la stessa Regione, per come riportato nel Piano, ha condotto un'indagine volta ad acquisire, da alcuni *stakeholders* regionali, specifiche informazioni relative alla percezione dei principali caratteri del contesto socio-economico pugliese a vario titolo connessi, secondo le indicazioni dell'ANAC, ai fenomeni corruttivi.

Una più elevata convergenza si è registrata nelle risposte sui settori pubblici maggiormente esposti a dinamiche corruttive, che sono stati identificati soprattutto in sanità, appalti e opere pubbliche, seguiti dal settore ambientale.



Fonte: Elaborazione IPRES

Nel paragrafo dedicato alle misure di carattere specifico, quindi, il Piano anticorruzione approvato evidenzia proprio che «con riferimento alla materia dei contratti pubblici, settore generalmente esposto ad un alto rischio corruttivo, la Regione Puglia, per perseguire gli obiettivi di finanza pubblica e di trasparenza, regolarità ed economicità della gestione dei contratti pubblici, già da tempo ha avviato, nel rispetto della normativa nazionale, il processo di razionalizzazione dell'acquisizione di lavori, beni e servizi delle amministrazioni e degli enti aventi sede nel territorio regionale attraverso la centrale di committenza regionale e ha designato InnovaPuglia soggetto aggregatore regionale (con Legge Regionale n. 37 dell'Agosto 2014), denominato SARPULIA. La Regione Puglia ha così anticipato l'avvio del processo di aggregazione della spesa, in particolare di quella sanitaria. InnovaPuglia è stata tra le prime in Italia a utilizzare lo SDA, che si caratterizza per l'essere un processo di acquisto di beni, servizi e lavori interamente elettronico, che consente di tracciare tutti i passaggi procedurali dell'appalto e garantire totale trasparenza. L'attenzione riservata a questo tema dalla Regione Puglia si evince anche dall'istituzione, nel nuovo modello organizzativo MAIA, nell'ambito della Segreteria Generale della Presidenza, della Sezione Gestione Integrata Acquisti, che si occupa, tra l'altro: di programmare gli acquisti della Regione Puglia e del sistema integrato regionale in accordo con il soggetto aggregatore; di promuovere un sistema integrato di acquisti al fine di semplificare il processo di approvvigionamento, ridurre la spesa ed attuare sinergie nonché minori costi di gestione, operando in maniera trasversale tra le strutture interne della Regione, degli Enti/Agenzie regionali e del SSR; e di elaborare la programmazione integrata degli approvvigionamenti di lavori, forniture e servizi in accordo con il Soggetto aggregatore. L'utilizzo della piattaforma Empulia consente di rispettare gran

*parte delle misure suggerite dall'ANAC per la prevenzione della corruzione negli appalti pubblici» (cfr. precedente capitolo 7 e, specificatamente paragrafo 7.18).*

Inoltre, per come emerge dal Piano, con DGR n. 48 del 23.1.2018 è stato altresì istituito il «*Network dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza di Regione Puglia, A.S.L. regionali, I.R.C.C.S. regionali, Aziende Ospedaliere regionali, IZS Puglia e Basilicata*», che dovrebbe fungere da struttura di raccordo tra la Regione Puglia e i Responsabili anticorruzione degli Enti e delle Aziende del SSR..

Secondo quanto riferito, «*tale Network potrebbe soddisfare, da un lato, l'esigenza di un coordinamento ai fini della redazione dei Piani anticorruzione da parte dei soggetti che compongono il sistema sanitario regionale; dall'altro, potrebbe agevolare la condivisione di metodologie, attività formative, criteri e informazioni in materia di prevenzione della corruzione....è stata avanzata l'esigenza di approfondire alcuni temi specifici nell'ambito del piano formativo quali: conflitto di interessi, inconfiribilità o incompatibilità degli incarichi, pantouflage, art. 53 d.lgs. 165/2001, incarichi extraistituzionali, composizioni delle commissioni di gara negli appalti, conflitto di interessi con riferimento agli appalti e alle sponsorizzazioni, donazioni, sperimentazioni; Alpi e liste d'attesa. Esigenze formative cui ha fatto seguito l'organizzazione di giornate di formazione specifica, meglio riportate nel par. 4.3. Inoltre a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento Europeo 2016/679 in materia di Privacy si è evidenziata la necessità di affrontare il tema del trattamento dati personali in ambito sanitario. .... Con riferimento al tema legato alla formazione è sorta l'esigenza di affrontare altre due tematiche: quella legata alle Lobbies per il quale la Regione Puglia, a seguito dell'emanazione della L. R. n. 30 28.07.2017, si è dotata di una piattaforma per la registrazione dei lobbisti a cui è seguita nel corso del 2018 la disponibilità on-line dell'agenda pubblica dei decisori pubblici e quella legata al monitoraggio del piano anticorruzione e organizzazione dei controlli interni».*

Per come ulteriormente specificato dalla Regione nella nota n. 4328 del 25 settembre 2019, «*il 29.6.2018 è stato convocato un tavolo congiunto cui hanno preso parte i componenti del Network Regionale dei RPCT delle Società, delle Agenzie e degli Enti della rete istituzionale della Regione Puglia e i componenti del Network di Aziende ed Enti del SSR. In questa sede sono state affrontate problematiche afferenti ai temi della gestione del Whistleblowing, del conflitto di interesse e del pantouflage invitando i presenti a prendere a riferimento il codice di comportamento e il codice di condotta interno all'Amministrazione».*

Nel corso del 2018 e del 2019 sono state inoltre organizzate diverse giornate formative condivise anche con le Aziende sanitarie.

Con riferimento alla materia dei contratti pubblici, nella stessa nota da ultimo citata, la Regione ha richiamato la centrale di committenza regionale (sul punto si rinvia a quanto già evidenziato al paragrafo 7.17).

Per quanto attiene alla materia dei controlli, nella stessa nota è stato precisato che con Regolamento n. 16 del 07/08/2017 recentemente modificato con Regolamento n. 12 del 16/04/2019, è stato adottato il Regolamento sull'attività ispettiva sanitaria della Regione.

*«Il Regolamento ha previsto che la Regione Puglia eserciti l'attività ispettiva, di vigilanza e di controllo nei confronti delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Regionale (S.S.R.), dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Puglia e Basilicata, nonché delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private accreditate, ai sensi dell'art.39, lett. b) della legge regionale del 30 dicembre 1994 n.38, mediante il Servizio ispettivo istituito presso la Segreteria generale della Presidenza della Giunta Regionale.*

*Il Servizio ispettivo esercita l'attività ispettiva su atti e fatti di gestione in materia sanitaria attraverso il Nucleo Ispettivo Regionale Sanitario (N.I.R.S.) in raccordo con le strutture amministrative competenti della Regione Puglia, con particolare riferimento alla struttura regionale responsabile della Prevenzione della Corruzione a norma della legge 6 Novembre 2012 n.190. La Sezione Ispettiva svolge altresì attività ispettiva nei confronti delle strutture interne della Regione operanti nel settore sanitario e sociosanitario, in relazione agli ambiti in cui si esplica la gestione amministrativa ad esse affidata.*

*La Giunta regionale, su proposta del Presidente della Giunta regionale, approva entro il 30 aprile di ciascun anno il Piano annuale dell'attività ispettiva sanitaria, predisposto dal Servizio ispettivo tenendo conto delle segnalazioni pervenute e degli esiti della precedente relazione finale».*

Il piano individua le aree prioritarie di intervento che formano oggetto dell'attività ispettiva e viene redatto tenendo conto della metodologia e delle disposizioni contenute nella legge 6 Novembre 2012, n. 190, in modo tale che il Piano annuale dell'attività ispettiva sanitaria integri il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione della Regione Puglia per le attività previste con riferimento alle strutture regionali incardinate nel Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti, alle Aziende e Enti del Servizio Sanitario Regionale.

Come evidenziato, *«il controllo del NIRS si configura come di secondo livello in quanto non sostituisce l'ordinaria attività di verifica e di controllo attribuita dalla vigente normativa alle altre strutture regionali competenti e agli organi di controllo interno dei soggetti controllati ma si pone l'obiettivo di fornire maggiori rassicurazioni sul corretto e regolare funzionamento del sistema di gestione e controllo posto a presidio del servizio sanitario e socio-sanitario regionale pugliese».*

Il Nucleo Ispettivo Regionale Sanitario è costituito da n. 4 componenti appartenenti ai ruoli della Regione o di Agenzie strategiche, di altri enti regionali o di aziende ed enti del S.S.R. della Puglia e un componente con funzioni di coordinamento, individuato tra gli iscritti in un apposito Elenco di cui fanno parte figure qualificate selezionate attraverso apposito Avviso Pubblico.

L'attività ispettiva, sia ordinaria in quanto prevista dal Piano che straordinaria, si conclude con una relazione conclusiva, che viene trasmessa al Presidente della Giunta regionale, al Coordinatore del NIRS e al Direttore generale dell'ASL o dell'Ente del SSR interessato.

Inoltre, è prevista la predisposizione di una Relazione Annuale di Controllo (RAC) in cui sono riepilogate le attività ispettive affidate nell'anno solare di riferimento e gli esiti delle singole relazioni conclusive, nonché le misure da adottare per superare le criticità o le eventuali illegittimità ed eventuali proposte di miglioramento. Anche tale relazione è trasmessa al Presidente della Regione che ne riferisce alla Giunta regionale, entro il 31 marzo dell'anno successivo. La relazione finale è altresì trasmessa al Dirigente del Servizio NIRS perché ne tenga conto ai fini della predisposizione del nuovo Piano entro il successivo 30 aprile, al Direttore del Dipartimento salute della Regione per gli adempimenti di competenza delle strutture amministrative regionali, nonché alla competente Commissione Consiliare Permanente.

La Regione ha infine specificato che *«nel caso in cui illegittimità e/o irregolarità di gestione vengano riscontrate nei confronti di aziende o enti del Servizio Sanitario Regionale, la mancata tempestiva adozione di provvedimenti in autotutela ovvero di interventi correttivi da parte del Direttore generale dell'Azienda costituisce elemento di valutazione dello stesso in sede di verifica dei risultati di gestione e, nei casi più gravi di violazione di leggi o dei principi di buon andamento e di imparzialità, costituisce elemento per la decadenza ai sensi dell'art. 3-bis del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 e s.m.i. e delle previsioni del contratto di lavoro di diritto privato.*

*Nel caso in cui illegittimità e/o irregolarità di gestione vengano riscontrate nei confronti di strutture private accreditate con il S.S. R., il Servizio ispettivo provvederà a darne comunicazione alla Sezione regionale competente in materia di accreditamenti per l'adozione dei conseguenti provvedimenti».*

## 12.5 Il Piano delle performance

L'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dal d.lgs. n. 74/2017, dispone che, al fine di assicurare la qualità, comprensibilità e attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche redigono annualmente e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno, entro il 31 gennaio, il Piano della performance, documento programmatico triennale, che è definito dall'organo di indirizzo politico amministrativo in collaborazione con i vertici dell'amministrazione e secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica e che definisce, con riferimento agli obiettivi finali e intermedi e alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori.

La predetta norma aggiunge che entro il 30 giugno, deve essere redatta e pubblicata la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'organo di indirizzo politico amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione e che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

Si rammenta che, ai sensi dell'art. 41, comma 1, lett. h) del d.lgs. 97/2016, l'Organismo indipendente di valutazione deve verificare, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

Con la deliberazione di Giunta Regionale n. 52 del 23/01/2018, si è provveduto all'aggiornamento degli obiettivi strategici per il triennio 2018-2020.

Il piano della performance organizzativa per l'anno 2018, quale aggiornamento del precedente piano relativo al 2017 e al triennio 2017-2019 (DGR n. 1052 del 4/07/2017), è stata quindi adottata con la deliberazione di Giunta Regionale n. 57 del 25/01/2018, quest'anno entro il termine prescritto ex lege.

Questo ha reso possibile, per la prima volta, l'utilizzo del monitoraggio intermedio, previsto dalla lett.c), comma 2, art.4, del d.lgs. 150/2009, intervenuto nei termini, con Delibera di Giunta n. 1384 del 2/8/2018.

Il Piano approvato prevede l'articolazione degli obiettivi strategici e operativi in raccordo con il documento di programmazione economico finanziario della Regione Puglia (DEFPR) e in stretto collegamento anche con il Piano triennale di prevenzione della Corruzione, posto che alcuni degli obiettivi di performance organizzativa contengono elementi valutativi legati alla prevenzione del rischio corruzione.

Con deliberazione n. 1102 del 24/6/2019, la Giunta regionale ha approvato la relazione sul Piano della Performance organizzativa relativa all'anno 2018 e concernente le strutture della Giunta e del Consiglio regionale illustrando gli obiettivi, i risultati raggiunti e i risultati di performance delle strutture. Il calcolo dello scostamento tra il valore target di previsione degli indicatori di misurazione degli obiettivi operativi e il valore di target effettivamente conseguito dalle diverse Strutture regionali, è stato effettuato dalla Regione con l'utilizzo del nuovo sistema di gestione del ciclo della performance denominato Gzoom, con cui sono state predisposte apposite schede di sintesi, allegate alla relazione, che evidenziano i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati.

La relazione è stata validata dall'OIV, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 4, lett. c) del d.lgs. 150/2009. L'analisi di conformità formale e sostanziale della Relazione sulla Performance 2018 da parte dell'OIV è avvenuta su base documentale, che ha rilevato che la struttura e il contenuto dello schema definitivo di Relazione osservano le disposizioni della normativa, dei regolamenti e le indicazioni dell'ANAC.

Con deliberazione di Giunta n. 144 del 30/1/2019, sempre nei termini normativamente previsti, è stato approvato il nuovo Piano delle performance 2019.

La normativa in materia di performance organizzativa trova, come noto, applicazione anche nei confronti del Consiglio regionale.

L'Ufficio di Presidenza, per l'anno 2018, con deliberazione n. 144 del 25/01/2018, ha integrato e aggiornato il piano della performance per il triennio 2016-2018 (approvato con deliberazione n. 100/2017), in virtù dell'approvazione di due ulteriori schede afferenti gli obiettivi operativi annuali, gli indicatori, le fonti informative di riferimento e le strutture responsabili degli obiettivi prefissati, con indicazione di eventuali criticità, in ordine alla loro attuazione e che

evidenziano anche le risorse umane, strumentali, tecnologiche e finanziarie assegnate in relazione alle attività correlate.

Il Piano è stato successivamente modificato con deliberazione n. 171 del 29/6/2018.

Con deliberazione n. 174 del 11/7/2018, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha approvato la relazione sulla performance per l'anno 2017 delle strutture amministrative del Consiglio regionale.

Infine, con deliberazione n. 207 del 31/01/2019, il Consiglio regionale ha integrato e aggiornato il piano della performance per il 2019.

## 13 IL RENDICONTO DEL CONSIGLIO REGIONALE

La l.r. di contabilità n. 28 del 16/11/2001, all'art. 102, prevede che il Consiglio regionale dispone, per l'esercizio delle proprie funzioni, di un bilancio autonomo gestito in conformità delle norme stabilite dal regolamento interno di amministrazione e contabilità e che le somme stanziare nel bilancio regionale per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio regionale sono messe a disposizione del Consiglio medesimo, su richiesta del suo Presidente.

L'articolo 67 del d.lgs. n. 118/2011 prescrive che le Regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, devono assicurare l'autonomia contabile del Consiglio regionale, nel rispetto di quanto previsto dal d.l. n. 174/2012 e dai principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118/2011 in materia di organismi strumentali.

Conseguentemente, anche il Consiglio regionale deve adottare il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della Regione adeguandosi ai principi contabili generali e applicati allegati al predetto d.lgs. n. 118/2011.

La norma aggiunge che la Presidenza del Consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale.

Le relative risultanze finali confluiscono nel rendiconto consolidato e, al fine di consentire il predetto consolidato, l'assemblea consiliare approva il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Deve, inoltre, rammentarsi che, ai sensi dell'art. 1, comma 10, ultimo periodo del citato d.l. n. 174/2012, in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale, devono essere allegati i rendiconti dei gruppi consiliari.

Infatti, come chiarito dalla Consulta, con la sentenza n. 39/2014, il rendiconto dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite ed eventualmente restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale.

Il conto consuntivo del Consiglio regionale costituisce, quindi, un allegato necessario del rendiconto regionale.

Dall'esame del capitolo di spesa n. 1050 del macro aggregato 104 (trasferimenti correnti) del disegno di legge recante il rendiconto dell'esercizio 2018, si rileva che, differentemente dagli scorsi anni, le spese impegnate per il funzionamento del Consiglio regionale sono in lievissima diminuzione rispetto agli scorsi anni e assommano a € 40.428.000,00 (€ 40.500.000,00 nel 2017) e risultano pagate per € 32.342.400,00 (interamente pagati nel 2017).

Il bilancio di previsione del Consiglio è stato approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 138 del 15/12/2017 e variato nel 2018 con ulteriori quattro deliberazioni.

Tra le entrate, Titolo 1, Cap. 3, era stato inizialmente previsto l'importo di € 40.418.000,00, derivante dal dedicato stanziamento del bilancio regionale, destinato al funzionamento del Consiglio regionale - cap. 1050.

Con una prima variazione di bilancio, di cui al provvedimento dell'Ufficio di Presidenza n. 154 del 12/04/2018, era stata approvata una variazione in aumento dello stanziamento dello stesso capitolo per € 10.000,00.

L'importo così previsto era quindi uguale a quanto effettivamente stanziato e poi impegnato dalla Regione a chiusura esercizio al cap. 1050 (€ 40.428.000,00).

Successivamente, con la quarta variazione di bilancio, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 186 del 25/10/2018, è stato imputato allo stesso capitolo di entrata un ulteriore importo pari a € 20.000,00, relativo a un trasferimento della Regione per spese di funzionamento della Consulta femminile, di cui al capitolo dello schema di rendiconto della Regione 1003.

A riguardo, è stato rilevato in sede istruttoria, che le spese di funzionamento dell'organo succitato dovevano essere imputate al relativo cap.11, di cui allo stesso Titolo 1 del bilancio del Consiglio, e non al cap. 3 relativo al corrispondente capitolo regionale 1050.

Peraltro, nello schema di rendiconto della Regione, al capitolo di spesa 1003 risultavano impegnati solo € 16.000,00, importo interamente pagato con mandato n. 10058 del 6 giugno 2018, e non € 20.000,00.

La differenza di € 4.000,00 risultava peraltro iscritta come economia.

Con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 228 del 5/06/2019, si è quindi provveduto al riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi.

Con nota, pervenuta alla Sezione in data 2/07/2019 prot. n. 3150, il Consiglio regionale della Puglia, Servizio Assemblea e assistenza agli Organi, ha provveduto a trasmettere lo schema di

rendiconto del Consiglio regionale, approvato con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 234 del 25/06/2019, disponibile sul sito istituzionale dell'Ente.

Il prospetto del risultato di amministrazione mostra, alla chiusura dell'esercizio 2018, un avanzo di € 41.412.958,61.

In conseguenza dell'attività istruttoria condotta, quindi, il Consiglio Regionale, ha comunicato con nota n. 3371 del 17/07/2019, di aver modificato lo schema di rendiconto e di aver riportato in sede di approvazione definitiva, il corretto trasferimento dalla Regione pari a € 16.000,00.

Con riferimento all'importo di € 3.500.000,00 di residui attivi relativi al mancato trasferimento di fondi dalla Giunta regionale di provenienza esercizio 2011, si rileva che, come emerge dalla Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 164/2018, allegato A, tale residuo sarebbe relativo allo stesso capitolo del bilancio regionale n. 1050 di cui sopra.

Nello schema di rendiconto regionale, al corrispondente capitolo, non risulta alcun importo per residui passivi perché tali somme risultano iscritte tra i residui perenti della Regione.

# 14 APPENDICE: I PRINCIPALI CAPITOLI ANALIZZATI

Tabella 16.1 - Elenco dei principali capitoli analizzati per il giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2018

N. CAPITOLO	DESCRIZIONE	STANZIAMENTO DEFINITIVO	(A) ACCERTAMENTI / (I) IMPEGNI	RISCOSSIONI / PAGAMENTI AVVENUTI NEL 2018		
		ESERCIZIO 2018	COMPETENZA 2018	RESIDUI	COMPETENZA	COMPLESSIVI
1050	SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DEL CONSIGLIO REGIONALE. (ART. 23, COMMA1, L.R. 12/05/2004 N. 7)	40.428.000,00	I 40.428.000,00	0,00	32.342.400,00	32.342.400,00
3985	FONDI PER ANTICIPAZIONI TEMPORANEE A SOCIETÀ CONTROLLATE SOMME PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA AD ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA PER 200 MILIONI DI EURO (ART. 49 L.R. 37/2014 ASSESTAMENTO 2014))	0,00	I 0,00	0,00	0,00	0,00
3990	SOMME PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA AD AEROPORTI DI PUGLIA SPA PER 50 MILIONI DI EURO (ART. 49 L.R. 37/2014 ASSESTAMENTO 2014)	0,00	I 0,00	0,00	0,00	0,00
114219	RATE DI AMMORTAMENTO MUTUO QUINDICENNALE IN FAVORE DI BANCA OPI CON ONERI A CARICO DELLO STATO L. 178/2002 - QUOTA CAPITALE	2.578.117,17	I 2.578.117,17	0,00	2.578.117,17	2.578.117,17
114299	RATE DI AMMORTAMENTO IN FAVORE DELLA BANCA OPI S.P.A. CON ONERI A CARICO DELLO STATO (L.178/02) - QUOTA INTERESSI	84.082,83	I 84.082,83	0,00	84.082,83	84.082,83

592045	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D - D.M. N. 3730 DEL 25/02/04. QUOTA CAPITALE	2.535.289,39	I	2.535.289,39	0,00	2.535.289,39	2.535.289,39
592046	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D - D.M. N. 3730 DEL 25/02/04. QUOTA INTERESSI	111.110,61	I	111.110,61	0,00	111.110,61	111.110,61
592047	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D - D.M. N. 3731 DEL 25/02/04. QUOTA CAPITALE	1.901.467,04	I	1.901.467,04	0,00	1.901.467,04	1.901.467,04
592048	MUTUO QUINDICENNALE CON ONERI DI AMMORTAMENTO A CARICO DELLO STATO PER INVESTIMENTO NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE . L. N.166/02 ART. 13 COMMA 2, L.R. 18/02 ART. 4 COMMA 2 LETT. D - D.M. N. 3731 DEL 25/02/04. QUOTA INTERESSI	83.332,96	I	83.332,96	0,00	83.332,96	83.332,96
592060	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO MUTUO A CARICO DELLO STATO PER INTERVENTI MOBILITA' CICLISTICA L.366/98 E L. 166/2002. QUOTA CAPITALE	61.309,76	I	61.309,76	0,00	61.309,76	61.309,76

592061	ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO MUTUO A CARICO DELLO STATO PER INTERVENTI MOBILITA' CICLISTICA L.366/98 E L. 166/2002. QUOTA INTERESSI	5.144,24	I	5.144,24	0,00	5.144,24	5.144,24
594008	MUTUO CASSA DD.PP. DI # 3.600.000.000. INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N.677/96) - QUOTA 10% CARICO REGIONE - QUOTA CAPITALE	14.068,04	I	14.068,04	0,00	14.068,04	14.068,04
594009	MUTUO CASSA DD.PP. DI € 3.600.000.000. INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N.677/96) - QUOTA 10% CARICO REGIONE - QUOTA INTERESSI	689,50	I	689,50	0,00	689,50	689,50
594013	MUTUO CASSA DD.PP. DI € 3.600.000.000. INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N.677/96) - QUOTA 90% CARICO STATO - QUOTA CAPITALE (COLLEGATO AL CAP.ENTRATA 2058750)	126.612,60	I	126.612,60	0,00	126.612,60	126.612,60
594014	MUTUO CASSA DD.PP. DI # 3.600.000.000. INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DAGLI EVENTI CALAMITOSI NEL MESE DI OTTOBRE 1996 (LEGGE N. 677/96) - QUOTA 90% CARICO STATO - QUOTA INTERESSI (COLLEGATO AL CAP.ENTRATA 2058750)	6.205,26	I	6.205,26	0,00	6.205,26	6.205,26
1011047	GETTITO ADDIZIONALE REG.LE IRPEF/IRE DA ATTIVITA' DI RECUPERO FISCALE (ART.9 D. LGS 68/2011 ART.8 D. LGS 149/2011 ART.5 L.R. 38/2011)	7.000.000,00	A	6.151.459,74	0,00	6.151.459,74	6.151.459,74

1011048	GETTITO IRAP DA ATTIVITA' DI RECUPERO FISCALE (ART.9 D. LGS 68/2011 ART.8 D. LGS 149/2011 ART.5 L.R. 38/2011)	40.000.000,00	A	38.980.819,31	0,00	38.980.819,31	38.980.819,31
1011050	GETTITO ADDIZIONALE IRPEF - ( D. L.VO N. 446/97 ART.50 E D.L.VO 56/2000 ART. 2)	418.720.000,00	A	418.720.000,00	0,00	394.691.644,72	394.691.644,72
1011051	GETTITO ADDIZIONALE IRPEF/IRE DA RISCOSSIONE RUOLI (D.M. DEL 3.9.1999, N. 321 - ART. 3, COMMA 2, LETT. B)	3.000.000,00	A	7.655.836,25	0,00	6.395.160,10	6.395.160,10
1011054	IRPEF PROPRIA, CO. 3 ART. 50 D.LGS. 446/97 - NON DESTINATA AL FINANZIAMENTO DELLA SPESA SANITARIA	62.759.000,00	A	64.434.000,00	63.881.800,36	0,00	63.881.800,36
1011060	GETTITO IRAP AL NETTO DELLE QUOTE RISERVATE ALLO STATO (D.LEG.VO N.56/2000 - ART. 13)	651.600.000,00	A	651.600.000,00	178.314.928,73	361.183.888,84	539.498.817,57
1011061	GETTITO IRAP - LEGGE 28.12.95 N. 549 - ART. 3 COMMA 3 - EX FONDO PEREQUATIVO	383.727.476,02	A	383.727.476,02	0,00	383.727.476,02	383.727.476,02
1011062	GETTITO IRAP DA RISCOSSIONE RUOLI (D.M. DEL 3.9.1999, N. 321 -ART. 3, COMMA 2, LETT B)	10.000.000,00	A	34.397.554,86	2.596,79	29.957.510,74	29.960.107,53
1011068	IRAP PROPRIA CO 1 ART. 16. D.LGS 446/97	76.371.000,00	A	68.761.000,00	39.040.952,94	24.168.960,70	63.209.913,64
1011069	COMPENSAZIONE STATALE MINOR GETTITO DA MANOVRA REGIONALE IRAP PER EFFETTO DELLA LEGGE DI STABILITA' 2015, L.190/14	19.753.430,00	A	19.753.430,00	0,00	19.753.430,00	19.753.430,00
1011080	COMPARTECIPAZIONE REGIONALE AL GETTITO IVA	4.282.385.327,00	A	4.282.385.327,00	0,00	4.282.385.327,00	4.282.385.327,00
1011084	COMPARTECIPAZIONE ALL'I.V.A. NON SANITARIA (D.LGS. N. 56/2000, ART.2)	19.963.288,00	A	19.963.288,00	0,00	19.963.288,00	19.963.288,00
1011089	COMPARTECIPAZIONE ALL'IVA NON SANITARIA ESERCIZI PRECEDENTI	0,00	A	4.721.996,00	0,00	4.721.996,00	4.721.996,00
1012000	TASSA SULLE CONCESSIONI REGIONALI (L.R.13/1/1972, N.1,ART.8 E SEGG.)	1.600.000,00	A	1.887.513,77	2.960,27	1.839.148,22	1.842.108,49

1012000	TASSA SULLE CONCESSIONI REGIONALI (L.R. 13/1/1972, N.1,ART.8 E SEGG.)	1.600.000,00	A	1.887.513,77	2.960,27	1.839.148,22	1.842.108,49
1012010	TASSE REGIONALI PER L'ESERCIZIO VENATORIO E PER LE CONCESSIONI REGIONALI RIVENIENTI DA AZIENDE FAUNISTICO - VENTATORIE, AZIENDE AGRITURISTICO- VENATORIE, CENTRI PRIVATI DI RIPRODUZIONE DI FAUNA SELVATICA ALLO STATO NATURALE, CENTRI PRIVATI DI RIPRODUZIONE	2.000.000,00	A	2.000.000,00	377.244,00	1.212.010,73	1.589.254,73
1012020	CONTRIBUTI DI SORVEGLIANZA DOVUTI DALLE AZIENDE DI PUBBLICO TRASPORTO LOCALE (ART.2 DELLA L.R. 31/2001)	100.724,46	A	42.935,98	0,00	42.935,98	42.935,98
1013000	TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE (L.R.13/1/72, N.1 ART.12 E SEGG. )	265.000.000,00	A	267.709.444,70	7.925,81	262.812.454,92	262.820.380,73
1013001	GETTITO TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE DA RISCOSSIONE AVVISI BONARI, ACCERTAMENTI E RUOLI	170.000.000,00	A	126.943.685,82	47.649.650,53	24.438.694,48	72.088.345,01
1013200	ADDIZIONALE REGIONALE ALL'ACCISA SUL CONSUMO DI GAS NATURALE (L.R. 13/92 E SMI)	22.000.000,00	A	33.056.925,24	476,24	30.533.073,60	30.533.549,84
1013201	ADDIZIONALE REGIONALE ALL'ACCISA SUL GAS NATURALE (L.R. 13/92 E SMI) DA RISCOSSIONE AVVISI BONARI, ACCERTAMENTI E RUOLI	0,00	A	0,00	0,00	0,00	0,00
1013400	TRIBUTO SPECIALE DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI. (ART. 3, COMMI DA 24 a 38, L. 549/95) - COLLEGATO AI CAPP. 611086, 611087 e 611088	15.000.000,00	A	18.319.638,75	566,62	17.955.490,30	17.956.056,92
1013401	TRIBUTO SPECIALE PER IL DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI (L.N. 549/95) DA RISCOSSIONE ACCERTAMENTI E RUOLI	500.000,00	A	2.136.889,78	24.788,94	2.085.554,12	2.110.343,06

1013800	ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE	10.000,00	A	7.326,92	0,00	6.234,17	6.234,17
1017001	SOMME DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI, RISCOSE A QUALSIASI TITOLO, RELATIVE A ADD.LE IRPEF	500.000,00	A	597.286,88	0,00	521.791,10	521.791,10
1017002	SOMME DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI, RISCOSE A QUALSIASI TITOLO	2.500.000,00	A	3.776.553,69	0,00	3.342.918,73	3.342.918,73
1017003	SOMME DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI, RISCOSE A QUALSIASI TITOLO, RELATIVE A TASSA AUTO	35.000.000,00	A	27.734.598,64	10.197.787,65	2.294.392,40	12.492.180,05
1017004	SOMME DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI, RISCOSE A QUALSIASI TITOLO, RELATIVE A ADD.LE ACCISA GAS NATURALE	0,00	A	43.406,08	0,00	10.993,73	10.993,73
1017005	SOMME DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI, RISCOSE A QUALSIASI TITOLO, RELATIVE A ECOTASSA	100.000,00	A	1.477.812,80	8.168,07	1.463.934,63	1.472.102,70
1017007	SOMME DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI, RISCOSE A QUALSIASI TITOLO, RELATIVE A TASSE SULLE CONCESSIONI REGIONALI	1.000,00	A	0,00	0,00	0,00	0,00
1017008	SOMME DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELLE SANZIONI, RISCOSE A QUALSIASI TITOLO, RELATIVE A ALTRE IMPOSTE, TASSE E PROVENTI ASSIMILATI N.A.C.	5.000,00	A	18.949,79	0,00	16.352,12	16.352,12
1018000	IMPOSTA REGIONALE SULLE CONCESSIONI DI AREE DEL DEMANIO MARITTIMO	400.000,00	A	380.034,80	1.831,81	255.989,95	257.821,76
1021000	TRASFERIMENTO QUOTA IRPEF 5 PER MILLE	0,00	A	4.063,13	0,00	4.063,13	4.063,13
1021111	IMPOSTA REGIONALE BENZINA AUTOTRAZIONE (L.R. N.9 DEL 17/2/94 E SMI) DA RISCOSSIONE ACCERTAMENTI E RUOLI	20.000,00	A	177.158,61	0,00	137.111,56	137.111,56

1121060	RIMBORSO QUOTA CAPITALE ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 13 DEL D.L. 102/2013 (L.R. N. 30/2013)	3.415.409,59	I	3.415.409,59	0,00	3.415.409,59	3.415.409,59
1121061	RIMBORSO QUOTA INTERESSI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DELL'ARTICOLO 13 DEL D.L. 102/2013 (L. R. N. 30/2013)	4.179.161,09	I	4.179.161,09	0,00	4.179.161,09	4.179.161,09
1121071	MUTUO MEF PER ESTINZIONE BOND - QUOTA INTERESSI	8.943.512,75	I	8.943.512,75	0,00	8.943.512,75	8.943.512,75
1121072	RIMBORSO MUTUO MEF PER ESTINZIONE BOND - QUOTA CAPITALE	10.525.376,35	I	10.525.376,35	0,00	10.525.376,35	10.525.376,35
1122020	ANNUALITA' MUTUO A COPERTURA PIANO DI RISANAMENTO APPROVATO CON LEGGE REG.LE 23/6/92 N 12 (D.L. 18/1/93 N 8 ART.20,LEGGE 68/93). QUOTA CAPITALE	20.033.905,56	I	20.033.905,56	0,00	20.033.905,56	20.033.905,56
1122021	ANNUALITA' MUTUO A COPERTURA PIANO DI RISANAMENTO APPROVATO CON LEGGE REG.LE 23/6/92 N 12 (D.L. 18/1/93 N 8 ART.20,LEGGE 68/93). QUOTA INTERESSI	12.304.861,80	I	12.304.861,79	0,00	12.304.861,79	12.304.861,79
1122025	RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI € 200.000.000,00 PER RIPIANO DISAVANZI SANITARI ESERCIZI 2000 E PRECEDENTI, IVI COMPRESI QUELLI RELATIVI ALLA GESTIONE LIQUIDATORIA 1994 E RETRO PER LA QUOTA DI DISAVANZO NON GARANTITA DALLO STATO	3.722.785,72	I	3.722.785,71	0,00	3.722.785,71	3.722.785,71

1122026	SPESE PER ONERI DI PREAMMORTAMENTO E RIMBORSO QUOTA INTERESSI, MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI € 200.000.000,00 PER RIPIANO DISAVANZI SANITARI ESER.2000 E PRECEDENTI,COMPRESI QUELLI RELATIVI ALLA GESTIONE LIQUIDATORIA 1994 E RETRO PER QUOTA DI DISAVANZI	6.363.058,29	I	6.363.058,29	0,00	6.363.058,29	6.363.058,29
1122030	RIMBORSO SEMESTRALE QUOTA CAPITALE PRESTITO VENTICINQUENNALE DI € 150.000.000,00 DALLA B.E.I. (BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI), DESTINATO ALLA COPERTURA DELLA QUOTA DI COFINANZIAMENTO REGIONALE DEL POR PUGLIA 2000-2006. ATTI DI EROGAZIONE E QUIETANZA	5.125.500,00	I	5.125.500,00	0,00	5.125.500,00	5.125.500,00
1122031	RIMBORSO SEMESTRALE QUOTA INTERESSI PRESTITO VENTICINQUENNALE DI € 150.000.000,00 DALLA B.E.I. (BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI), DESTINATO ALLA COPERTURA DELLA QUOTA DI COFINANZIAMENTO REGIONALE DEL POR PUGLIA 2000-2006. ATTI DI EROGAZIONE E QUIETANZA	1.318.347,45	I	1.318.347,45	0,00	1.318.347,45	1.318.347,45
1122035	RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUO BEI DI CUI ALL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE REGIONALE 23 DICEMBRE 2014, N. 52	4.500.000,00	I	1.682.993,24	0,00	1.682.993,24	1.682.993,24
1122036	RIMBORSO QUOTA INTERESSI MUTUO BEI DI CUI ALL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE REGIONALE 23 DICEMBRE 2014, N. 52	1.500.000,00	I	193.601,29	0,00	193.601,29	193.601,29

1122060	RIMBORSO QUOTA CAPITALE MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI EURO 100.000.000,00 PER ACQUISTO IMMOBILE DA DESTINARE A SEDE DELLA REGIONE PUGLIA E PER COSTRUZIONE SEDE CONSIGLIO REGIONALE (L.R. 1/2004)	5.620.144,84	I	5.620.144,84	0,00	5.620.144,84	5.620.144,84
1122061	RIMBORSO QUOTA INTERESSI MUTUO VENTENNALE CASSA DD.PP. DI EURO 100.000.000,00 PER ACQUISTO IMMOBILE DA DESTINARE A SEDE DELLA REGIONE PUGLIA E PER COSTRUZIONE SEDE CONSIGLIO REGIONALE, COMPRESI EVENTUALI ONERI DI PREAMMORTAMENTO. (L.R. 1/2004)	1.819.831,92	I	1.819.831,92	0,00	1.819.831,92	1.819.831,92
1122062	RIMBORSO QUOTE DI CAPITALE MUTUO VENTENNALE CASSA DEPOSITI E PRESTITI DI EURO 50.000.000,00 DA DESTINARE AL COMPLETAMENTO DELLA COSTRUZIONE DELLA SEDE DEL CONSIGLIO REGIONALE	2.500.000,00	I	2.500.000,00	0,00	2.500.000,00	2.500.000,00
1122063	RIMBORSO QUOTE INTERESSI MUTUO VENTENNALE CASSA DEPOSITI E PRESTITI DI EURO 50.000.000,00 DA DESTINARE AL COMPLETAMENTO DELLA COSTRUZIONE DELLA SEDE DEL CONSIGLIO REGIONALE	1.085.987,50	I	1.085.987,50	0,00	1.085.987,50	1.085.987,50
1122072	RIMBORSO QUOTA CAPITALE ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 3 DEL D. L. 35/2013 E DECRETO DIRETTORIALE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO DEL 16 APRILE 2013 (DPGR N. 2/2013)	4.176.907,74	I	4.176.907,74	0,00	4.176.907,74	4.176.907,74

1122073	RIMBORSO QUOTA INTERESSI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 3 DEL D. L. 35/2013 E DECRETO DIRETTORIALE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO DEL 16 APRILE 2013 (DPGR N.2/2013)	5.472.740,97	I	5.472.740,97	0,00	5.472.740,97	5.472.740,97
1122076	RIMBORSO QUOTA CAPITALE ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 3, COMMA 3, DEL D.L. 35/2013 - RIPARTO 2014 (L.R. N. 20/2014)	8.926.992,38	I	8.926.992,38	0,00	8.926.992,38	8.926.992,38
1122077	RIMBORSO QUOTA INTERESSI ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 3, COMMA 3, DEL D.L. 35/2013 - RIPARTO 2014 (L.R. N. 20/2014)	4.212.719,61	I	4.212.719,61	0,00	4.212.719,61	4.212.719,61
1200126	PRELEVAMENTI EFFETTUATI DALLA TESORERIA CENTRALE DELLO STATO PER RECUPERO ANTICIPAZIONI MENSILI SERVIZIO SANITARIO REGIONALE	1.500.000.000,00	I	808.847.949,78	721.479.992,02	0,00	721.479.992,02
1200600	VERSAMENTI NEI C/C VINCOLATI ACCESI PRESSO LA TESORERIA CENTRALE DELLO STATO DI SOMME RELATIVE A CONTRIBUTI ED ASSEGNAZIONI DELLA CEE	1.500.000.000,00	I	450.885.555,75	0,00	450.885.555,75	450.885.555,75
2032000	ALIQUTA SPETTANTE ALLA REGIONE DI PRODOTTO DELLA COLTIVAZIONE DI GIACIMENTI DI IDROCARBURI NEI TERRITORI DELLA PUGLIA	6.000.000,00	A	598.701,55	0,00	598.701,55	598.701,55
2032000	ALIQUTA SPETTANTE ALLA REGIONE DI PRODOTTO DELLA COLTIVAZIONE DI GIACIMENTI DI IDROCARBURI NEI TERRITORI DELLA PUGLIA	6.000.000,00	A	598.701,55	0,00	598.701,55	598.701,55

2053457	FONDO PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE EX ART.16 BIS DEL D.L.95/2012 COME SOSTITUITO DALL'ART.1 C.301 DELLA LEGGE N.228/2012	399.352.604,62	A	399.352.604,62	0,00	398.903.967,32	398.903.967,32
2058750	ASSEGNAZIONE STATALE PER CONCORSO 90% RATA DI AMMORTAMENTO MUTUO PER INTERVENTI URGENTI A FAVORE DELLE ZONE COLPITE DA EVENTI CALAMITOSI GIUGNO - OTTOBRE 1996	132.817,86	A	132.817,86	66.408,93	66.408,93	132.817,86
3004040	RECUPERI DA ACQUEDOTTO PUGLIESE SPA DI ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONEPUGLIA PER 200 MILIONI DI EURO ((ART. 49 L.R. ASSESTAMENTO 2014))	200.000.000,00	A	200.000.000,00	0,00	0,00	0,00
3004045	RECUPERI DA AEROPORTI DI PUGLIA SPA DI ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONEPUGLIA 50 MILIONI DI EURO (ART. 49 L.R. ASSESTAMENTO 2014)SE SPA PER ANTICIPAZIONE TEMPORANEA DEL SOCIO REGIONE PUGLIA PER 200 MILIONI DI EURO (ART.49 L.R. ASSESTAMENTO 2014)	0,00	A	0,00	0,00	0,00	0,00
5040000	PRELEVAMENTI DAL C/C 22908 ACCESO PRESSO LA TESORERIA CENTRALE DELLO STATO DI SOMME RELATIVE A CONTRIBUTI ED ASSEGNAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA (P.M.S.)	1.500.000.000,00	A	450.885.555,75	5.576.472,16	434.423.527,84	440.000.000,00

Fonte: Rielab. della Sezione dei dati raccolti durante l'intera fase istruttoria sul giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2018 (Valori al centesimo di euro)