



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Delibera n.285/2016

composta dai seguenti Magistrati

Pres. di Sezione Ciro Valentino	Presidente e Relatore
Cons. Tommaso Viciglione	
I Ref. Rossella Bocci	
I Ref. Innocenza Zaffina	
I Ref. Francesco Sucameli	Relatore
I Ref. Raffaella Miranda	
I Ref. Carla Serbassi	Relatore
Ref. Raffaele Maienza	

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013.

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

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

VISTO il D.P.C.M. 28 dicembre 2011, avente ad oggetto la sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi di cui all'art. 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e succ. modd.;

VISTO il D.M. 6 novembre 2014 del Ministero dell'Economia e delle Finanze n° 84054- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – I.GE.P.A., concernente l'esclusione della Regione Campania dalla sperimentazione;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013 n. 64 e s.m.i.;

VISTA la delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 7 del 14 giugno 2013;

VISTE le delibere della Sezione delle Autonomie n. 9 del 20 marzo 2013 e n. 14 del 15 maggio 2014;

VISTE le leggi regionali: 24 dicembre 2012, n. 39, avente per oggetto “*Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della regione Campania per l'anno finanziario 2013*”; 28 febbraio 2013, n. 3, avente per oggetto “*Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2013*”; 28 marzo 2013, n. 4, avente ad oggetto “*Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del Bilancio di Previsione della Regione Campania per l'anno Finanziario 2013*”; 6 maggio 2013 n. 5 recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 – 2015 della regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)*”; 6 maggio 2013 n. 6, recante “*Bilancio di previsione della regione Campania per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015*”;

VISTA la nota prot. n° 2015.0016021 del 9 ottobre 2015, acquisita al protocollo della Corte dei conti n. 0000049-12/10/2015-PC_CAM- P89-A, con la quale il Presidente della Regione Campania ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013 ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio con l'Amministrazione regionale, intervenuto nel corso dell'istruttoria in ordine alle risultanze del controllo propedeutico al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2013;

VISTO il decreto di fissazione udienza n. 20 del 3 giugno 2016, ritualmente trasmesso agli organi interessati, in pari data, con nota prot. n. 3184, con il quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha fissato l'odierna udienza, per la Decisione sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Campania relativo all'esercizio finanziario 2013;

SENTITI, in audizione istruttoria collegiale, i rappresentanti della Regione e della Procura in data 20 giugno 2016, all'esito delle memorie presentate in data 17 giugno 2016,

UDITI i relatori **Ciro Valentino**, **Francesco Sucameli**, **Carla Serbassi**;

UDITE le conclusioni orali del Procuratore regionale e gli interventi del Presidente della Giunta regionale della Campania, nell'udienza pubblica del 27 giugno 2016.

Ritenuto in

FATTO

1. Con nota n. 2015.0016021 del 9 ottobre 2015 il Presidente della Regione Campania ha trasmesso a questa Sezione, ai fini della parifica, il rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio 2013, nelle sue componenti del Conto del bilancio e dello Stato Patrimoniale, unitamente al disegno di legge n. 457 presentato dalla Giunta regionale il 6 ottobre 2015 con allegati il Conto del Tesoriere 2013, la Relazione sulla Gestione per l'esercizio finanziario 2013 e la Relazione del Collegio dei Revisori dei Conti.

2. Questa Sezione regionale di controllo, terminate l'istruttoria e le verifiche di competenza, ha approvato sia le Conclusioni istruttorie concernenti la Relazione prevista dall'articolo 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, sia quelle concernenti la Decisione di parifica ai sensi del richiamati artt. 39 e 40 del T.U. Corte dei conti, ed ha trasmesso le stesse, a mezzo del Presidente, all'Amministrazione ed al Procuratore regionale, con le seguenti note: in data 20 maggio 2016, con note prot. C.C. nn. 39 e 40, con riguardo alle materie della *“Programmazione. Legislazione regionale. Contenzioso costituzionale. Consolidato sanità. Patto di Stabilità Interno. Spese per il personale”*; in data 27 maggio 2016, con note prot. C.C. nn. 46 e 47, per quanto concerne le parti *“I risultati delle politiche regionali. L'indebitamento regionale. La gestione delle partecipazioni societarie della Regione. Enti e Organismi collegati e/o finanziati dalla Regione Campania”*; in data 3 giugno 2016, con nota prot. C.C. n. 50, per quanto concerne le *“Conclusioni istruttorie in merito alla Decisione di parifica”*. Il termine per il deposito di ulteriori memorie scritte e di eventuali repliche è stato fissato con decreto presidenziale n. 20/2016, del 3 giugno 2016, per il giorno 17 giugno 2016. Con lo stesso decreto è stata fissata l'udienza per il contraddittorio pubblico e solenne per il giorno 27 giugno 2016.

3. Con decreto presidenziale n. 43/2016 del 13 giugno 2016 veniva fissata una udienza istruttoria collegiale, per la disamina in contraddittorio delle eventuali controdeduzioni regionali e delle osservazioni della Procura. L'Amministrazione regionale e la Procura hanno trasmesso le proprie deduzioni sul punto, rispettivamente

in data 17 giugno 2016, la Regione con note prot. C.C. n. 3474 e 33477, la Procura con nota prot. C.C. n. 3486, in pari data.

4. Nell'udienza collegiale sono stati ascoltati i rappresentanti di Regione e Procura ed è stato chiesto ai primi di integrare le informazioni sui "sospesi di tesoreria"; informazioni pervenute con nota prot. C.C. n. 3617 del 23 giugno 2016.

5. All'odierna udienza le parti, come in epigrafe rappresentate, hanno confermato le argomentazioni esposte nelle memorie scritte. In particolare, il Procuratore Regionale, concordando pienamente con le criticità esposte dalla Sezione, ha concluso con la richiesta che la Sezione del controllo si pronunciasse per la regolarità del Rendiconto regionale per l'esercizio 2013.

6. Le risultanze del Rendiconto Generale della Regione per l'esercizio 2013 sono riportate di seguito unitamente alle relative tabelle:

CONTO DEL BILANCIO

GESTIONE DI COMPETENZA

La Regione ha previsto il pareggio finanziario, iscrivendo nello stato di previsione iniziale di competenza quote di avanzo di amministrazione 2012 per un importo pari ad euro 419.628.419,48; l'importo complessivo delle entrate e delle spese è stato quindi pari ad euro **25.842.671.010,87**. L'equilibrio complessivo afferente alle previsioni finali di competenza è stato, invece, raggiunto iscrivendo nello stato di previsione dell'entrata quote di avanzo di amministrazione 2012 per euro 1.347.193.361,51 e il fondo pluriennale vincolato per euro 650.627.700,70.

Al termine dell'esercizio, al netto delle partite di giro, sono state accertate entrate per euro **17.613.036.242,05** ed impegnate spese per euro **17.294.884.342,27**.

ENTRATE – 2013

(in euro)

ENTRATE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	ACCERTAMENTI
Utilizzo avanzo di amministrazione	419.628.419,48	1.347.193.361,51	
Fondo pluriennale vincolato		650.627.700,70	
Titolo 1 -Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.257.531.824,03	11.257.531.824,03	11.046.818.435,19
Titolo 2 -Trasferimenti correnti	808.235.636,59	1.433.840.144,30	1.495.602.279,21
Titolo 3 -Entrate extratributarie	393.273.982,64	411.044.450,18	313.664.771,76
Titolo 4- Entrate in conto capitale	1.507.025.148,13	2.212.943.657,67	1.313.509.039,38
Titolo 5 -Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00
Totale entrate finali	13.966.066.591,39	15.315.360.076,18	14.169.594.525,54
Titolo 6 -Accensione prestiti	0,00	1.544.529.863,48	1.473.551.812,36
Titolo 7 -Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Titolo 9 -Entrate per conto per terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	10.655.619.745,01	1.969.889.904,15
Totale entrate 2013	25.423.042.591,39	28.515.509.684,67	17.613.036.242,05
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	25.842.671.010,87	30.513.330.746,88	17.613.036.242,05

SPESE – 2013

(in euro)

SPESE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	IMPEGNI
Titolo 1 Spese correnti	11.754.328.621,97	13.419.207.402,66	12.437.597.133,13
Titolo 2 –Spese in conto capitale	2.455.174.092,92	4.328.033.292,71	2.710.593.863,50
Titolo 3 –Spese per incremento attività finanziarie	150.000,00	911.143,00	761.143,00
Totale spese finali	14.209.652.714,89	17.748.151.838,37	15.148.952.139,63
Titolo 4- Rimborso prestiti	176.042.295,98	1.109.559.163,50	176.042.298,49
Titolo 5 –Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Titolo 7 –Uscite per conto di terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	10.655.619.745,01	1.969.889.904,15
Totale spese 2013	25.842.671.010,87	30.513.330.746,88	
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	25.842.671.010,87	30.513.330.746,88	17.294.884.342,27

GESTIONE DEI RESIDUI

Al termine dell'esercizio 2013 i residui attivi ammontano ad euro 12.541.589.203,80, dei quali euro 2.629.777.541,16 derivanti dalla competenza 2013 ed euro 9.911.811.662,64 relativi ad esercizi precedenti.

RESIDUI ATTIVI 2013

(in euro)

Tit.	residui 1/1/2013	Riaccertamento residui	Riscossioni in c/residui	Da riportare a nuovo	Residui competenza 2013	Residui al 31/12/2013
1	2.115.894.349,61	270.586.287,86	1.666.615.839,33	719.864.798,14	959.972.820,04	1.679.837.618,18
2	499.490.592,26	550.971.937,90	12.176.936,76	1.038.285.593,40	426.815.691,60	1.465.101.285,00
3	1.392.008.557,66	234.349.412,43	216.480.535,50	1.409.877.434,59	168.911.065,47	1.578.788.500,06
4	9.611.861.445,17	-	1.073.497.545,8	6.601.195.944,17	1.070.937.890,62	7.672.133.834,79
5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
6	189.484.530,02	-13.261.475,85	160.200.743,32	16.022.310,85	0,00	16.022.310,85
7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
9	253.644.951,45	-846.410,65	126.232.959,31	126.565.581,49	3.140.073,43	129.705.654,92
TOT	14.062.384.426,17	-895.368.203,51	3.255.204.560,02	9.911.811.662,64	2.629.777.541,16	12.541.589.203,80

I residui passivi ammontano ad euro 8.612.685.784,57, dei quali euro 3.215.206.497,15 derivanti dalla competenza 2013 ed euro 5.397.479.287,42 relativi ad esercizi precedenti.

RESIDUI PASSIVI 2013

(in euro)

Tit.	residui 1/1/2013	Riaccertame nto residui	Pagamenti in c/residui	Da riportare a nuovo	Residui competenza 2013	Residui al 31/12/2013
1	2.662.998.664,57	-682.331.737,93	1.351.270.555,43	629.396.371,21	1.294.912.952,08	1.924.309.323,29
2	3.104.960.939,89	-221.042.170,34	776.773.361,92	2.107.145.407,63	745.075.943,07	2.852.221.350,70
3	53.117.760,35	-50.170.614,26	609.742,53	2.337.403,56	761.143,00	3.098.546,56
4	2.926.360,12	0,00	2.926.359,71	0,41	0,00	0,41
5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	4.635.476.046,91	-15.726,30	1.976.860.216,00	2.658.600.104,61	1.174.456.459,00	3.833.056.563,61
TOT	10.459.479.771,84	-953.560.248,83	4.108.440.235,59	5.397.479.287,42	3.215.206.497,15	8.612.685.784,57

Al termine dell'esercizio 2013 l'ammontare complessivo dello stock di perenzione, al netto della quota imputata all'esercizio, è pari a 4.510.753.801,82. L'Amministrazione regionale ha istituito un fondo a copertura dello stock di perenzione pari a 352.827.700,03 euro.

GESTIONE DI CASSA

L'esame dei dati contabili relativi alla gestione di cassa evidenzia un ammontare di riscossioni totali (competenza + residui) pari 18.238.463.260,91 euro (a fronte di stanziamenti definitivi pari a 34.713.849.322,58 euro) e un ammontare di pagamenti totali (competenza + residui) pari a 18.188.118.080,71 euro (a fronte di stanziamenti definitivi pari a 30.441.740.321,51 euro).

Gestione di cassa – Riscossioni

(in euro)

ENTRATE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	RISCOSSIONI
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.746.095.849,81	11.807.806.434,46	11.753.461.454,48
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.319.548.916,21	1.780.686.390,67	1.080.963.524,37
Titolo 3- Entrate extratributarie	947.999.406,57	983.996.280,35	361.234.241,79
Titolo 4-Entrate in conto capitale	6.181.196.319,49	6.630.726.913,79	1.316.068.694,56
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00
Totale entrate finali	20.194.840.492,08	21.203.216.019,27	14.511.727.915,20
Titolo 6 - Accensione prestiti	123.173.081,80	1.649.342.640,90	1.633.752.555,68
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Titolo 9- Entrate per conto per terzi e partite di giro	10.598.337.727,48	10.861.290.662,41	2.092.982.790,03
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	31.916.351.301,36	34.713.849.322,58	18.238.463.260,91

Gestione di cassa – Pagamenti

(in euro)

USCITE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	PAGAMENTI
Titolo 1 – Spese correnti	14.059.304.017,69	14.375.394.935,16	12.493.954.736,48
Titolo 2 – Spese in conto capitale	4.453.342.056,03	6.337.698.251,37	2.742.291.282,35
Titolo 3 – Spese per incremento attività finanziarie	49.018.936,81	54.028.903,35	609.742,53
Totale spese finali	18.561.665.010,53	20.767.122.089,88	15.236.855.761,36
Titolo 4- Rimborso prestiti	176.042.295,98	766.485.523,62	178.968.658,20
Titolo 5 – Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Titolo 7 - USCITE per conto di terzi e partite di giro	7.906.534.993,78	7.908.132.708,01	2.772.293.661,15
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	27.644.242.300,29	30.441.740.321,51	18.188.118.080,71

Saldo della gestione di cassa

(in euro)

Fondo di cassa iniziale	1.169.785.071,77
Riscossioni totali	18.238.463.260,91
Pagamenti totali	18.188.118.080,71
Fondo di cassa finale	1.220.130.251,97

Il saldo finale di cassa pari ad euro 1.220.130.251,97, non coincide con quello esposto nel conto del Tesoriere e con i prospetti della gestione di cassa estratti dal sistema informativo SIOPE (euro 650.091.715,31).

	CONTO DI CASSA CONTABILE
FONDO DI CASSA AL 1 GENNAIO 2013	1.169.785.071,77
RISCOSSIONI	18.238.463.260,91
PAGAMENTI	18.188.118.080,71
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2013	1.220.130.251,97
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE CON MANDATI	111.076.589,19
Residuo carte contabili esercizi finanziari precedenti	458.961.947,47
Saldo come da Tesoreria al 31 DICEMBRE 2013	650.091.715,31

Permane, dunque, al termine dell'esercizio, un rilevante differenziale tra "conto di fatto" del Tesoriere e "conto di diritto" dell'Ente (pari ad euro 570.038.536,66), derivante da pagamenti effettuati in assenza di mandato, poiché dovuti per legge, da parte del tesoriere.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

L'esercizio finanziario 2013 chiude con un risultato pari a euro 4.488.405.538,17. Tuttavia esso, comprensivo della parte vincolata ed accantonata, risulta pari a - 1.486.962.298,31 euro.

Risultato di amministrazione anno 2013

(in euro)

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2013				1.169.785.071,77
RISCOSSIONI	(+)	3.255.204.560,02	14.983.258.700,89	18.238.463.260,91
PAGAMENTI	(-)	4.108.440.235,59	14.079.677.845,12	18.188.118.080,71
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(¹)			1.220.130.251,97
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31/12/2013	(-)			111.076.589,19
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.109.053.662,78
RESIDUI ATTIVI	(+)	9.911.811.662,64	2.629.777.541,16	12.541.589.203,80
RESIDUI PASSIVI	(-)	5.397.479.287,42	3.215.206.497,15	8.612.685.784,57
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI (1)	(-)			431.917.872,18
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE in	(-)			117.633.671,66
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2013 (A)	(=)			4.488.405.538,17
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2013:				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2013				1.011.905.211,72
Fondo residui perenti al 31/12/2013				354.827.700,03
Fondo rischi da contenzioso AL 31/12/2013				186.946.126,83
Fondo D.L. 35/2013 art. 3 AL 31/12/2013				346.533.000
Totale parte accantonata (B)				1.900.212.038,58
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				562.535.773,63
Vincoli derivanti da trasferimenti				3.456.465.700,30
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				56.154.323,97
Totale parte vincolata (C)				4.075.155.797,90
Parte Disponibile al 31/12/2013 (D = A - B - C)				-1.486.962.298,31

STATO PATRIMONIALE

Lo Stato patrimoniale espone un Patrimonio netto negativo pari a - 13.201.119.245,49 euro.

Quadro riassuntivo conto patrimonio 2013

(in euro)

CLASSIFICAZIONE DELLE ATTIVITA'	AL 01.01.2013	CONSISTENZA VARIAZIONI AVVENUTE		AL 31.12.2013
		in aumento	in diminuzione	
Attività Finanziarie	15.232.169.497,94		1.470.450.042,17	13.761.719.455,77
Attività disponibili (beni, immobili, mobili, crediti, Titoli di credito ed altre attività disponibili)	630.284.478,23	881.655.274,92		1.511.939.753,15
Attività non disponibili (beni destinati ai servizi generali della Regione ed altre attività non disponibili)	795.395.035,74		17.067.862,39	778.327.173,35
TOTALE Attività	16.657.849.011,91	881.655.274,92	1.487.517.904,56	16.051.986.382,27
Variazione della consistenza delle attività			605.862.629,64	
CLASSIFICAZIONE DELLE PASSIVITA'	CONSISTENZA AL 01.01.2013	VARIAZIONI AVVENUTE DURANTE L' ESERCIZIO		CONSISTENZA AL 31.12.2013
		in aumento	in diminuzione	
Passività finanziarie	10.459.479.771,84		1.846.193.987,27	8.612.685.784,57
Passività diverse	18.149.877.774,60	2.490.542.068,59		20.640.419.843,19
TOTALE Passività	28.609.357.546,44	2.490.542.068,59	1.846.793.987,27	29.253.105.627,76
Variazione della consistenza delle passività		643.748.081,32		
Consistenza passivo netto	<u>11.951.508.534,53</u>	<u>1.249.610.710,96</u>		13.201.119.245,49

PATTO DI STABILITA' INTERNO

Nel 2013 la Regione ha rispettato l'obiettivo di competenza "eurocompatibile" posto dal Patto di stabilità interno.

PATTO DI STABILITÀ INTERNO 2013 (Legge n. 228/2012) REGIONE CAMPANIA		
		(migliaia di euro)
COMPETENZA EUROCOMPATIBILE		2013
Totale impegni correnti	Impegni	12.410.531
<i>a detrarre:</i>		
Trasferimenti correnti	Impegni	10.578.044
Imposte e tasse	Impegni	27.491
Oneri straordinari gestione corrente	Impegni	0,00
<i>a detrarre se presenti nel Titolo I° ma non nelle voci di cui sopra:</i>		
Spese per la sanità (art.32, c.4, lett.a), L.n. 183/2011	Impegni	129.371
Spese correlate ai cofinanziamenti UE- escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	Impegni	55
Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n. 78/2010, art. 50, c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'Istat (art.32, c. 4, lett. g) L.n. 183/2011)	Impegni	22
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento dei trasporto pubblico locale, anche ferroviario entro il limite di 1600 milioni (art. 32, e. 4, lett. i), L. n. 183/2011)	Impegni	120.499
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n- bis, L. n. 183/201 I, così come modificato dall'art. 2, c. 7. D.L. 35/2013	Impegni	11
Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c.4, lett. rt-ter),L.n.183/2011	Impegni	93.271
Impegni correnti netti	Impegni	1.461.767
Trasferimenti correnti	Pagamenti	10.664.924
Imposte e tasse	Pagamenti	20.173
Oneri straordinari gestione corrente	Pagamenti	0,0
<i>a detrarre se presenti nelle voci di cui sopra:</i>		
Spese correnti per la sanità (art.32, c.4, lett.a), L.n. 183/2011	Pagamenti	10.379.493
Spese correlate ai cofinanziamenti UE- escluse quote statali e regionali(art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	Pagamenti	
Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n. 78/2010, art. 50, c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'Istat(art. 4, lett. g) L.n. 183/2011)	Pagamenti	0,0
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento dei trasporto pubblico locale, anche ferroviario entro il limite di 1600 milioni (art. 32, e. 4, lett. i), L. n. 183/2011)	Pagamenti	0,0
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n- bis, L. n. 183/201 I, così come modificato dall'art. 2, e. 7. D.L. 35/2013	Pagamenti	
Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c.4, lett. n-ter),L.n.183/2011	Pagamenti	3.634
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art.1 comma 7, d.l. 35/2013)	Pagamenti	78.488
Pagamenti correnti netti		223.450
Totale spese in conto capitale	Pagamenti	2.697.992
<i>a detrarre:</i>		
Spese per concessione di crediti	Pagamenti	575
Spese per acquisto titoli, partecipazioni azionarie e conferimenti	Pagamenti	35
<i>a detrarre se presente nel Titolo II° e non nelle voci di cui sopra:</i>		
Spese in conto capitale per la sanità (art. 32, e. 4,lett. a), L. n. 183/2011)	Pagamenti	1.284.992
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	Pagamenti	513.298
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2013 (art32, c. 4, lett. i), L. n. 183/2011)	Pagamenti	68.215
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, entro il limite di 1600 milioni (art. 32, e. 4. lett. D), L. n. 183/2011).	Pagamenti	0,0
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n-bis, L. n. 183/2011, come modificato dall'art. 2, c. 7, d.l. n.35/2013	Pagamenti	279.633
Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c.4, lett. n-ter), L.n.183/2011	Pagamenti	2.517
Pagamenti in conto capitale netti	Pagamenti	548.684
RISULTATO TRIMESTRALE SPESE FINALI		2.233.901
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI 2013 (art.1, c. 449, L. n. 228/2012)		2.378.272
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 c. 138, L. 220/2010)		134.605
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO		2.243.667
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO		- 9.766

INDEBITAMENTO

Il debito residuo a carico della Regione alla fine dell'esercizio 2013, al netto delle anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013, è pari a 7.537.425.879,52 euro.

Indebitamento complessivo

(in euro)

Mutui a carico della Regione	2.804.719.700,51
Prestiti obbligazionari a carico della Regione	1.890.000.000,00
Mutuo Mef Estinzione Debiti Sanitari (art. 2, commi da 46 a 48, legge n. 244/2007)	914.519.154,08
Cartolarizzazione Debiti Sanitari	1.928.187.024,93
Debito residuo al 31/12/2013	7.537.425.879,52

Considerato in

DIRITTO

1. che il procedimento di parifica che la Sezione di controllo è chiamata a svolgere, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 174 del 2012, ha ad oggetto l'accertamento della regolarità del rendiconto secondo parametri costituzionali di equilibrio e di coordinamento della finanza pubblica (SS.RR. n. 7/2014, § 5), nonché delle leggi statali e regionali di contabilità e di bilancio;

2. che sono stati rispettati i limiti autorizzatori delle previsioni di spesa;

3. che, come già negli anni precedenti, non è stato rispettato il limite legale dell'indebitamento annuo e che per l'effetto la regione Campania, nel corso del 2013, non ha posto in essere nuove forme di indebitamento, salvo le operazioni finanziarie legate alle anticipazioni di liquidità da parte dello Stato ai sensi del D.L. 8 aprile 2013, n. 35;

4. che in sede istruttoria sono state rilevate diverse irregolarità, tutte riportate nell'allegato A alla presente Decisione, alcune delle quali impattanti direttamente sull'ammontare dei resti di cui al documento contabile in esame, altri indirettamente, tramite vincoli finanziari sul risultato di amministrazione.

Tali irregolarità refluiscono nel quadro riassuntivo del risultato di amministrazione 2013, nei termini che seguono:

- a) Inesigibilità/insussistenza, a seguito di verifica diretta dei correlati fascicoli, di crediti per un importo complessivo di euro 578.126.616,06. Di questi segnatamente, sulla base delle considerazioni di cui all'Allegato "A" di questa Decisione:
- € 257.212.995,58 afferenti al cap 2004 del Titolo III (residui ante 2004),
 - € 320.913.620,48 afferenti al cap 2012 del Titolo III (residui ante 2004);
- b) "sospesi di tesoreria" per incassi provvisori in conto terzi per un importo complessivo di euro 3.786.228.432,15, di cui euro 1.147.999.530,44 di nuova formazione nel solo esercizio 2013. Si tratta di partite che inficiano la dimensione quantitativa e qualitativa del risultato di amministrazione, come comprovato dall'analisi della prassi di contabilizzazioni e dalla sussistenza di cancellazioni per residui di cui non è possibile ricostruire la memoria dell'effettivo incasso. Peraltro, in considerazione del fatto che la Sezione ha verificato, sia pure con riserva, la congruità della cassa rispetto ai vincoli per entrate vincolate fino al 2004 e che il fenomeno della duplicazione dei residui sembra limitato, da verifica campionaria, a partite anteriori a tale data, si ritengono, allo stato, non parificabili i sospesi nella misura di euro 216.708.940,96, segnatamente quelli correlati a residui passivi di formazione risalente all'anno 2003 e precedenti, salva la conferma e verifica, per i rimanenti sospesi non regolarizzati, del loro pronto smaltimento secondo i tassi registrati e comunicati a questa Sezione per le partite più giovani, entro i tempi ordinari per l'assestamento delle scritture;

c) scarto tra cassa di fatto e di diritto connesso a pagamenti già effettuati in relazione a debiti fuori bilancio non ancora regolarizzati, per un importo complessivo di euro 570.038.536,66. La Regione, per neutralizzare lo scarto, da un lato, sottrae dal risultato di amministrazione l'importo per azioni esecutive relative all'anno trascorso (euro 111.076.589,19) e, dall'altro, per i pagamenti effettuati dal tesoriere negli anni passati e non regolarizzati, provvede, in parte, tramite la contabilizzazione dello scarto nel Fondo pluriennale vincolato e, in parte, allocando la differenza nel Conto del patrimonio tra i residui perenti (euro 80.726.087,74 sul totale di euro 81.296.691,86– cap. 124 – anni 2006/2008). Poiché la Regione procede all'accantonamento, sul risultato di amministrazione, di un Fondo residui perenti per una percentuale pari solo al 7,22%, calcolata anche l'eccedenza del Fondo rispetto a tale percentuale, risulta non neutralizzata la maggiore cassa di diritto per euro 71.248.601,89;

d) errata contabilizzazione delle anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013. Segnatamente, nel disavanzo di amministrazione finanziario al 31 dicembre 2013, come quantificato nel menzionato progetto di legge, degli euro 1.473.551.812,36 percepiti a titolo di anticipazione straordinaria, sono stati neutralizzati solo euro 346.533.000,00. Il risultato di amministrazione, dunque, contabilizza un vincolo inferiore, con uno scarto di euro 1.127.018.812,36, con conseguente ampliamento della capacità di spesa, in violazione dei principi dell'ordinamento contabile.

Pertanto, questa Sezione, nei termini e per le ragioni ampiamente espresse nell'Allegato "A" di cui alla presente Decisione, che ne forma parte integrante rileva:

- l'inesigibilità/insussistenza di residui attivi finali per un importo di almeno euro 578.126.616,06, con conseguente riduzione dei resti da riscuotere;
- la necessità di apporre ulteriori vincoli sul risultato di amministrazione per € 1.414.976.355,21.

P.Q.M.

e sulla base di quanto di specificato nell'Allegato "A" a questa Decisione, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, sentite la Regione e le richieste del Pubblico Ministero e sulla base dei dati acquisiti e nei limiti delle verifiche effettuate,

PARIFICA

nelle componenti del Conto del Bilancio e dello Stato Patrimoniale attivo e passivo il Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio 2013, di cui alla delibera di Giunta regionale n. 457 del 6 ottobre 2015, con esclusione, per quanto riguarda il Conto del Bilancio:

- a) per le Entrate, dei residui attivi finali per l'importo di euro 578.126.616,06;

- b) del quadro riassuntivo del risultato di amministrazione risultante dal prospetto riportato nella proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, il quale, oltre che per l'importo dei minori residui attivi finali di cui al punto a), non contabilizza vincoli per euro 1.414.976.355,21. Ne consegue che sul disavanzo finanziario sostanziale di euro -1.486.962.298,31 gravano ulteriori componenti negative per euro 1.993.102.971,27, per cui il risultato di amministrazione va rideterminato in euro -3.480.065.269,58.

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

ORDINA che i conti, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Presidente della Regione Campania per la successiva presentazione al Consiglio regionale;

DISPONE che copia della presente Decisione, con l'unita Relazione, sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente Giunta Regionale della Campania, nonché alla Procura regionale della Corte dei conti per la Campania, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza.

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 27 giugno 2016.

L'ESTENSORE

f.to Dott. Francesco Sucameli

IL PRESIDENTE

f.to Dott. Ciro Valentino

Depositato in Segreteria il

08 luglio 2016

Il Direttore del servizio di supporto

f.to Dott. Mauro Grimaldi

Allegato “A” alla decisione di parifica

– In fatto e in diritto –

1. Oggetto del giudizio di parifica. Nel sistema dei controlli sulle Regioni delineato dall’art. 1 del richiamato provvedimento legislativo, l’introduzione anche per le Regioni a statuto ordinario della parificazione del rendiconto generale, unitamente alle altre competenze di controllo previste e disciplinate nello stesso testo normativo, si inserisce, secondo l’espressa dichiarazione del Legislatore, nel quadro di un generale rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.

L’istituto trova la sua genesi nell’ordinamento giuscontabile statale, la parificazione del rendiconto generale dello Stato, disciplinato quest’ultimo dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti del 1934 (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, da ora innanzi T.U.), e che ha ricevuto applicazione nella maggioranza delle Regioni ad autonomia speciale, in forza delle specifiche norme di fonte statutaria.

A tal riguardo l’art. 1, comma 5, del D.L. n. 174 del 2012 dispone che *“Il rendiconto regionale è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale”*.

Ai sensi dell’art. 39 T.U., primo comma, l’oggetto del giudizio è duplice:

- da un lato, *«La Corte verifica il rendiconto generale [...]»*
- *«e [in secondo luogo] ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio»* (inciso fra parentesi aggiunto).

Se per un verso è indubbio, come in passato, che uno degli oggetti del giudizio di parifica continui ad essere il riscontro della rispondenza dei dati esposti nel rendiconto con i limiti posti nel documento di previsione del bilancio, attraverso il confronto tra i dati stessi e le scritture tenute o comunque nella disponibilità della Corte, per altro verso, il tema principale è costituito dalla verifica dei risultati rispetto ai principi contabili che, in attuazione del novellato dell'art. 81 Cost., sono declinati nella legge n. 243/2012 e nel D.lgs. n. 118/2011.

Ciò è confermato dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 181/2015, afferma che l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, rinviando all'art. 39 T.U., pone al centro del giudizio di parifica la « “[...] *verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria (sentenza n. 244 del 1995)*”».

Si rammenta, in proposito, che la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015 risulta rilevante sotto due profili, processuale e sostanziale: quanto al primo, la Corte Costituzionale, sulla base della novella introdotta dal D.L. n. 174 del 2012, ha confermato la legittimazione delle Sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parifica di rendiconti regionali; quanto al secondo, in continuità con quanto affermato nella sentenza n. 40 del 2014, la Consulta conferma l'ampliamento del novero dei parametri evocabili da parte del giudice contabile nella sede del controllo (nel cui ambito va ricondotto il giudizio di parificazione), e cioè non esclusivamente quelli riguardanti *stricto sensu* la copertura finanziaria degli oneri, ma anche quelli posti a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Non meno rilevante, in proposito, è la recente decisione della Consulta n. 107/2016. Il Giudice delle leggi ha evidenziato che nella tutela degli equilibri finanziari « *lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica*» e, in quest'ottica, evidenzia che il giudizio di costituzionalità in via principale potrebbe costituire uno strumento insufficiente a garantire la tutela degli interessi obiettivi che si strutturano attorno alle disposizioni costituzionali in materia di bilancio per via della naturale connotazione politica delle decisioni del Governo. Diversamente, nei giudizi in via incidentate, la presenza di un giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 108 Cost.), assicura un filtro neutrale di eventuali questioni di costituzionalità; la

Consulta evoca quindi, in modo nemmeno tanto implicito, il ruolo della Corte dei conti, di cui più volte ha evocato il carattere di *«magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico»* (cfr. *ex multis* Corte costituzionale sent. n. 60/2013).

Alla decisione risulta “unita” una relazione (art. 41 T.U. Corte dei conti). Con la relazione, 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»* (art. 1, comma 5, D.L. n. 174/2012). Tale relazione espone, fra l'altro, le osservazioni sul comportamento dell'Amministrazione regionale in ordine all'osservanza delle discipline amministrative e finanziarie e le proposte di variazioni alle leggi e ai regolamenti che ritiene opportune per una migliore gestione del pubblico denaro.

Essa si inquadra nella funzione di controllo in senso ampio, a carattere ausiliario rispetto all'attività di indirizzo e controllo del Consiglio regionale in materia di bilancio. In quest'ottica, decisione e relazione svolgono *«unitariamente, quella funzione ausiliaria rispetto all'organo legislativo cui il giudizio di parifica è preordinato»* (Sezioni riunite in speciale composizione n. 27/2014 e n. 38/2014). Peraltro, sebbene teleologicamente collegati, la pronuncia di parificazione e la relazione, entrambe promanati dalle Sezioni regionali, sono documenti dotati di autonomia sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità: infatti, *«la relazione, a differenza della decisione, concerne la complessa attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale»* (cfr. delibera Sezioni riunite in sede di controllo, n. 7/2013).

In definitiva, *«[s]ostanzialmente, esse si diversificano per natura giuridica, (la prima è un atto di controllo (anche se assunto dalla Corte con le formalità della giurisdizione contenziosa; l'altra è un atto di giudizio finalizzato all'informativa) e per funzione (la parifica acclara la veridicità e la regolarità della gestione; la relazione deve fornire all'organo legislativo i risultati del controllo eseguito sull'attività amministrativa e la gestione finanziaria globalmente considerata come comportamento effettivo dando una rappresentazione unitaria dell'intervento in funzione di verifica della politica dei risultati)»* (Sezioni riunite in speciale composizione n. 38/2014).

2. La tardiva disponibilità del rendiconto. Peraltro, in punto di fatto, occorre preliminarmente precisare quanto segue in termini di ritardata disponibilità del ridetto schema.

Ai sensi dell'art. 46, comma 3, della Legge regionale di contabilità (n. 7/2002) *«Il rendiconto generale è predisposto dalla Giunta regionale, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce, ed è trasmesso entro i successivi cinque giorni al Collegio dei Revisori che, entro il 30 aprile, lo invia al Consiglio regionale con la propria relazione. Il Consiglio regionale lo approva, con legge, entro il 30 giugno successivo».*

In proposito, la Regione, a causa delle note difficoltà nel completare il processo di armonizzazione contabile, ha trasmesso con notevole ritardo il prefato schema.

In data 25 settembre 2014 il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania rappresentava, al Presidente della Giunta regionale della Campania, con nota prot. n. 33 in pari data, che *“lo schema del rendiconto generale 2013 di codesta Regione non risulta ancora depositato presso questa Sezione, ai fini della parifica”.*

Con pronuncia n. 250/2014 del 15 dicembre 2014, la Sezione regionale di controllo per la Campania, rilevando che il predetto schema di rendiconto generale non risultava depositato, nemmeno a tale data, presso la Sezione medesima, prendeva atto *“dell'impossibilità, di fatto e di diritto, di celebrare, entro l'anno 2014, il giudizio di cui all'art. 1, comma 5 del menzionato D.L. decreto legge n° 174 del 2012, con ogni conseguenza di legge”*, disponendo, contestualmente, che copia della deliberazione stessa fosse trasmessa, *“a cura del Servizio di supporto, al Presidente della Corte dei conti - Presidente della Sezione delle Autonomie, al Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania, al Presidente del Consiglio regionale della Campania”*, nonché *“inserita nel fascicolo d'ufficio istituito presso la Sezione, ai fini del giudizio di parifica di cui all'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174 convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n.213”.*

In data 12 giugno 2015 perveniva a questa Sezione la nota prot. 2015.0404720 dell'11 giugno 2015, a firma del Direttore generale per le risorse finanziarie della Giunta regionale della Regione Campania, con la quale si trasmetteva lo *“Schema del Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013, approvato dalla Giunta Regionale della Campania con deliberazione n. 320 del 3/6/2015”*, ai fini del giudizio di parificazione.

Il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania, con nota prot. n° 30 del 10 luglio 2015 rappresentava, al Presidente della Giunta Regionale della Campania che la predetta nota, a firma del Direttore generale per le risorse finanziarie della Giunta regionale della Regione Campania dell'11 giugno 2015, non era sottoscritta dal Presidente della Regione Campania, ex art.47 del vigente Statuto della regione Campania (legge regionale n.6 del 28 maggio 2009); inoltre, la medesima nota non riepilogava gli estremi dei relativi allegati, i quali, peraltro, in varie parti, non presentavano sottoscrizione e non erano stati rilasciati in copia conforme all'originale, nei modi di legge.

Il Presidente della Giunta Regionale, con nota prot n° 2015.0012819 del 6 agosto 2015, a riscontro della precedente comunicazione, sottoscriveva e faceva pervenire alla Sezione la documentazione nelle forme di legge.

A tanto, faceva seguito l'ulteriore nota del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania prot. n. 44 del 23 settembre 2015, che rilevava : «[...] *Facendo seguito alla nota n. 30 del 10/07/2015, sentito il Collegio, si rappresenta quanto segue.*

L'art. 53, comma 3, dello Statuto della Regione Campania recita :

"Le proposte di legge presentate al Consiglio regionale decadono con la fine della legislatura, salvo quelle di iniziativa popolare e di iniziativa dei consigli comunali e provinciali".

L'art. 102 del Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania prevede che:

"Tutti i progetti di legge e gli altri atti il cui procedimento non si è perfezionato con la definitiva approvazione consiliare decadono alla conclusione della legislatura, salvo quelle di iniziativa popolare e di iniziativa degli enti locali così come previsto dalle disposizioni statutarie".

Alla luce della surriportata normativa, il disegno di legge regionale al quale è stato attribuito il numero di registro generale n. 606, recante "Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013" in relazione alla 'fine' o 'conclusione' della precedente legislatura regionale appare decaduto.

Si invita, pertanto, codesta Regione a voler far conoscere quali iniziative la Giunta in carica intenda adottare ai fini dell'assolvimento degli obblighi inerenti al procedimento di cui all'oggetto».

Con nota prot. n° 2015.0016021 del 9 ottobre 2015, pervenuta alla Sezione regionale di controllo per la Campania in data 12 ottobre 2015 (prot. 0000049-12/10/2015-PC_CAM-P89-A), l'Amministrazione regionale rappresentava di avere riavviato il procedimento legislativo, approvando nuovamente gli atti con deliberazione n. DdL 457 del 6/10/2015, dando espressamente atto che restavano confermati i documenti già depositati presso questa Sezione.

2.1. L'istruttoria. Il procedimento per la parificazione per lo schema generale di rendiconto per il 2013 è stato avviato, in continuità con la prassi consolidata della Corte, con l'analisi della relazione allegata e con l'ausilio del Collegio dei revisori dei conti.

Già con disposizione di servizio del 22 settembre 2014 del Presidente della Sezione, per garantire il contraddittorio e la partecipazione della Procura, è stato istituito presso questa Sezione un fascicolo d'ufficio entro il quale hanno avuto confluenza tutte le note istruttorie e le correlate risposte della Regione, disponendo la comunicazione, tramite PEC, della documentazione in esso inserita alle parti del giudizio (Procura e Regione).

Successivamente, con la collaborazione dell'Amministrazione controllata, la Sezione ha provveduto ad acquisire dati contabili e relazioni, nonché ad effettuare accertamenti diretti sulle scritture contabili informatizzate dell'Amministrazione sul progetto di rendiconto 2013.

Segnatamente, complessivamente, sono state acquisite le seguenti note, inserite nel fascicolo d'ufficio.

GESTIONE DI CASSA – DISCRASIA TRA CONTO DI FATTO E CONTO DI DIRITTO; SOSPESI DI CASSA NON REGOLARIZZATI

1. Nota istruttoria n°4701 del 02/10/2014- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 4728 del 03/10/2014;
2. Nota istruttoria prot. n. 41 del 30/10/2014 di sollecito al riscontro alla nota istruttoria della Sezione n. 4701 del 02/10/2014 con nota di riscontro della Giunta regionale prot. n. 759346 del 11/11/2014 (ns. prot. n°5560 del 12/11/2014) - acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 5658 del 18/11/2014;
3. Nota istruttoria n° 4074 del 25/07/2014 con annessa risposta del Mef prot. n° 66243 del 07/08/2014 (ns prot. n° 4307 del 13/08/2014);- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 4632 del 26/09/2014 .

BILANCIO DI PREVISIONE 2013- VARIAZIONI

1. Nota istruttoria n°4075 del 25/07/2014- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 4632 del 26/09/2014;
2. Nota di risposta dalla Giunta Regionale della Campania- Ufficio di diretta collaborazione del Presidente, prot. n° 15092/2014 , in risposta alla nota istruttoria n° 4075/2015 - acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 4632 del 26/09/2014;
3. Nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto trasmessa a mezzo Pec in data 11/05/2016 avente ad oggetto la trasmissione di un file contenente le variazioni di cui al titolo I della spesa, esercizio 2013 di aggiornamento del prospetto inviato alla Corte con nota prot.. 2014 - 0015092/UDCP/GAB/GAB del 25/08/2014, con riferimento esclusivo al titolo I della spesa (spese correnti) con l'elenco tutte le variazioni intervenute sul medesimo titolo, con l'indicazione del provvedimento con il quale sono state adottate (ns protocollo n°2623/2016) acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2792 del 19/05/2016.

NOTE ISTRUTTORIE E RISPOSTE PERVENUTE DALLA REGIONE/ACCESSO PRESSO GLI UFFICI REGIONALI

1. Nota trasmessa al Presidente della Giunta regionale della Campania con prot. n° 16 del 10/03/2016- richiesta di copia conforme del piano dei conti relativo al conto del bilancio e al conto del patrimonio- con l'indicazione dettagliata dei pertinenti capitoli, con nota di riscontro prot. n° 0177394 del 14/03/2016 (ns prot. n° 1339/2016)- acquisizione al fascicolo d'ufficio prot. n°1341 del 14/03/2016;
2. Verbale del 03/05/2016 – audizione della Regione Campania Rendiconto 2013 (prot. n° 56461790 del 11/05/2016) ;
3. Nota prot. n° 2543 del 06/05/2016 del Presidente della Sezione di richiesta di accesso presso gli uffici regionali per verifiche inerenti alcuni punti elencati nella stessa nota- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2561 del 09/05/2016;
4. Note di risposte Giunta regionale della Campania prot. n° 328136 e prot. n° 328156 del 12/05/2016, di risposta all'istruttoria prot. n° 2543/2016- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2792 del 19/05/2016;

5. Note istruttorie prot. n° 30 del 22/04/2016 , n° 32 del 26/04/2016 inviata al Presidente della Giunta regionale della Regione Campania - acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2561 del 09/05/2016;
6. Note di risposte prot. n° 291599 del 28/04/2016 e n° 0301408 del 03/05/2016 trasmessa dalla Giunta Regionale della Campania- Dipartimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali – Direzione generale per le risorse finanziarie – alla nota prot. n° 30 del 22/04/2016- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2561 del 09/05/2016;
7. Nota di risposta prot. n. 328141 (ns prot. n° 2670/2016) del 12/05/2016 della Giunta regionale della Campania, di risposta alle richieste istruttorie avanzate dalla Sezione con la nota istruttoria prot. n° 30/2016- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2792 del 19/05/2016;
8. Pec del 5/5/2016 della Giunta regionale della Campania di invio, in formato excel, di dati richiesti con le note istruttorie n° 30 e 32/2016 (ns. prot. n° 2463 del 05/05/2016)- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2561 del 09/05/2016;
9. Pec del 12/5/2016 della Giunta regionale della Campania di invio, in formato excel, di dati richiesti con le note istruttorie n° 30 e 32/2016 (ns. prot. n° 2463 del 05/05/2016)- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2792 del 19/05/2016;
10. Verbale n° 1 delle operazioni di accesso del 13/05/2016 presso la Regione Campania per l'acquisizione di documentazione in formato cartaceo/informativo necessario ad effettuare la verifica campionaria di cui al punto 1 della nota istruttoria prot. n. 2453/2016- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2792 del 19/05/2016;
11. Verbale n° 2 delle operazioni di accesso del 16/05/2016 presso la Regione Campania per l'acquisizione di documentazione in formato cartaceo/informativo necessario ad effettuare la verifica campionaria di cui al punto 1 della nota istruttoria prot. n. 2453/2016 e relativa documentazione acquisita- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2792 del 19/05/2016;
12. Verbale n° 3 delle operazioni di accesso del 18/05/2016 presso la Regione Campania per l'acquisizione di documentazione in formato cartaceo/informativo necessario ad effettuare la verifica campionaria di cui al punto 1 della nota istruttoria prot. n. 2453/2016 e relativa documentazione acquisita- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 2792 del 19/05/2016;
13. Nota trasmessa della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, a mezzo Pec, in data

- 19/05/2016, avente ad oggetto documentazione della Direzione Generale per l'Ambiente e l'Ecosistema-(ns protocollo n° 2799 del 19/05/2016), acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 3033 del 30/05/2016;
14. Relazione sul punto 4, lett.b) della nota della Corte dei conti n. 30 del 22/04/2016, come integrata dalle note della Corte n. 32 del 26/04/2016- Collegio dei revisori della Regione Campania- trasmessa a mezzo Pec in data 20/05/2016 (ns protocollo n° 38/20/05/2016)- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 3033 del 30/05/2016;
 15. Nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, a mezzo Pec, in data 20/05/2016, avente ad oggetto la trasmissione di un file Excel contenente l'aggiornamento dei residui al 31/12/2013 sui capitoli di entrata 2004 e 2012 – distinti per annualità (ns protocollo n° 2824 del 20/05/2016), acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 3033 del 30/05/2016;
 16. Nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, a mezzo Pec, in data 20/05/2016, avente ad oggetto le dinamiche dei maggiori accertamenti al 31/12/2013 (ns protocollo n° 2826 del 20/05/2016), acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n°3033 del 30/05/2016;
 17. Nota trasmessa dal magistrato istruttore, a mezzo e-mail, a seguito dell'audizione tenutasi in Sezione in data 20/05/2016, relativa ad una richiesta avente ad oggetto il fenomeno dei maggiori residui attivi riportati nel Rendiconto 2013, ns protocollo n° 2843 del 23/05/2016- acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 3033 del 30/05/2016;
 18. Nota trasmessa dalla Direzione Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, a mezzo Pec, in data 23/05/2016 (ns prot. n° 2862 del 23/05/2016) in risposta alla alla ns nota prot. n° 2843 del 23/05/2016 - acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n° 3033 del 30/05/2016;
 19. Nota trasmessa dalla Direzione Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, a mezzo Pec, in data 24/05/2016 (ns prot. n°2921 e 2922 del 24/05/2016) in risposta alla alla ns nota prot. n° 2862 del 24/05/2016 - acquisizione al fascicolo d'ufficio con prot. n°3033 del 30/05/2016;

20. Nota istruttoria trasmessa alla Regione Campania in data 23/05/2016 prot. n° 2863 avente ad oggetto Residui attivi capitolo 2012- 2014 e rapporti debito e credito con “Acqua Campania”- acquisizione al fascicolo d’ufficio con prot. n° 3033 del 30/05/2016;
21. Nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, a mezzo Pec, in data 23/05/2016, avente la trasmissione di documentazione della Direzione Generale per l’Ambiente e per l’Ecosistema (ns prot. n° 2867 del 24/05/2016), acquisizione al fascicolo d’ufficio con prot. n°3033 del 30/05/2016;
22. Nota trasmessa dal Magistrato istruttore al Dirigente Generale per le Risorse Finanziarie UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, a mezzo e-mail, in data 25/05/2016, con annessa risposta, avente ad oggetto la gestione vincolata (ns. prot. n° 2961 del 26/05/2016), acquisizione al fascicolo d’ufficio con prot. n° 3033 del 30/05/2016.

2.1.1. Per accelerare il procedimento istruttorio e consentire una diretta verifica della documentazione *in loco*, la Regione Campania e la Sezione hanno concordato, nell’audizione del 3 maggio 2016, un accesso diretto presso gli uffici regionali (verbale prot. n. 56461790 del 11/05/2016).

Per questa ragione, sul rendiconto 2013, la Sezione ha effettuato un campionamento sulla popolazione dei residui attivi correnti, selezionando i crediti in base alla maggiore anzianità ed importo, allo scopo di proiettare, per via induttiva, le percentuali di verifica positiva della sussistenza del titolo sull’intera popolazione.

Tale operazione è stata effettuata comunicando preventivamente un campione per la verifica delle operazioni di riaccertamento dei residui (nota prot. n. 2543 del 6 maggio 2016); l’accesso è stato effettuato presso gli Uffici regionali nei giorni 13, 16 e 18 maggio 2016 (cfr. verbali, rispettivamente, prot. n. 56581347 del 17/05/2016, prot. n. 56653111 del 19/05/2016 e prot. n° 56653154 del 19/05/2016).

In data 3 giugno 2016, con nota prot. C.C. n. 50/2016, sono state comunicate a Regione e Procura le conclusioni istruttore delle Sezione.

Con decreto presidenziale n. 20/2016, del 3 giugno 2016 veniva fissata l’udienza per il contraddittorio pubblico e solenne per il giorno 27 giugno 2016 e fissato il termine a difesa per memorie e controdeduzioni per il giorno 17 giugno 2016.

L'Amministrazione regionale e la Procura hanno trasmesso le proprie deduzioni nei termini, rispettivamente la Regione con note prot. C.C. n. 3474 e 33477, la Procura con nota prot. C.C. n. 3486, in pari data.

In data 20 giugno 2016, in base all'ordinanza presidenziale n. 43/2016 del 13 giugno 2016, si è altresì tenuta un'audizione istruttoria collegiale a valle delle controdeduzioni, cui sono intervenuti sia la Procura che i rappresentanti delegati del Presidente della Giunta regionale.

Successivamente, a valle del dialogo istruttorio, la Regione ha inviato documentazione integrativa con nota prot. C.C. n. 3617 del 23 giugno 2016.

Nella data del 27 giugno 2016 si è tenuta l'udienza finale, con le formalità della giurisdizione (art. 40 T.U. Corte dei conti) cui sono intervenute Procura e rappresentanti regionali. Audite le conclusioni delle parti, il Collegio si ritirava per deliberare.

2.2. Questione preliminare. Problemi di costituzionalità della progressiva legge di approvazione del rendiconto per la mancata parifica del rendiconto 2012. La disciplina “straordinaria” e “speciale” per il riaccertamento 2013 nella Regione Campania. Ampliamento dell’oggetto concreto del giudizio. Tanto premesso in punto istruttorio, dal punto di vista del “fatto”, occorre prendere in considerazione, in ragione del principio della continuità dell'amministrazione, le vicende relative alla mancata parifica del rendiconto 2012.

Le risultanze del rendiconto 2012, da un lato, costituiscono il presupposto della successiva attività di bilancio, culminata nella rendicontazione 2013, dall'altro, non sono state oggetto di parifica alcuna.

Come è noto, a conclusione dell'istruttoria, celebrato il relativo giudizio, questa Sezione, emetteva la decisione n. 19/2014/PARI del 13 febbraio-17 marzo 2014 con la quale denegava la parifica del precedente rendiconto 2013.

La motivazione principale a fondamento della prefata decisione era costituita dalla complessiva inattendibilità delle scritture, in particolare, con riferimento alla prassi contabile delle “partite sospese di tesoreria”, inficiante la capacità del rendiconto di dare una corretta rappresentazione dei crediti ancora sussistenti, a titolo di residui, a fronte di incassi registrati massivamente in conto terzi, nonché l'incongruenza con i dati di flusso SIOPE.

La prefata decisione è stata annullata con decisione delle Sezioni riunite n. 27/2014 con lettura del dispositivo in udienza l'11 giugno 2015 e deposito delle motivazioni il successivo 28 luglio.

Nelle more, la Regione ha comunque proceduto all'approvazione dello schema di rendiconto, con seduta consiliare del 2 luglio 2014, e conseguente L. n. 13 del 2014.

Come è noto, peraltro, l'impugnazione della decisioni in materia di parifica delle sezioni regionali di controllo si svolge, nel presupposto della giurisdizione per materia ed esclusiva riconosciuta alla Corte da una disposizione costituzionale direttamente applicabile (art. 103, comma 2, Cost.).

Il paradigma procedurale di riferimento, nei casi di giurisdizione residuale ed esclusiva ex art. 103, comma 2, Cost., è quello del giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 58 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti approvato con il R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 (sentenza SS.RR. n. 2/2013, sentenza n. 27/2014 per la decisione di parifica).

Tale particolare procedura, in linea con la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2007, non mira alla formulazione un giudizio di mera legittimità, ma consiste in una *«sorta di revisio prioris instantiae del tutto peculiare (non assimilabile ad un appello attesa la diversa natura non giurisdizionale, né di atto amministrativo, attribuibile alle delibere impugnate innanzi a queste Sezioni riunite), [...] ferma restando la diversa natura delle attribuzioni in sede di controllo e giurisdizionale della stessa Corte (Corte dei conti, Sez. riunite, n. 2/2013 e n. 11/2014)»* (sentenza SS.RR. n. 27/2014).

Detto in altri termini, il giudizio di impugnazione delle deliberazioni di controllo delle Sezioni, fondato sul paradigma del giudizio ad istanza di parte, non consiste in un sindacato di mera legittimità, ma nella possibilità di formulare un nuovo giudizio, revisionando il precedente percorso argomentativo e valutando *«i dati contabili acquisiti a seguito di istruttoria o già a disposizione e valutare la persistenza della validità delle conclusioni cui la Sezione regionale»* (sentenza SS.RR. n. 34/2014).

In quest'ottica si è ritenuto addirittura ammissibile, da parte delle Sezioni riunite, l'uso di un residuale potere istruttorio di cui agli artt. 14 e 15 dello stesso Regolamento di procedura, valevole per tutti i giudizi innanzi alla Corte dei conti, il quale, peraltro *non è finalizzato alla ripetizione dell'attività di controllo, che è di competenza esclusiva della Sezione regionale, ma piuttosto alle valutazioni che il Collegio è chiamato ad effettuare»* che non sono, come si è detto, solo di stretta legittimità. *«Difatti, il ricorso*

può schiudere la necessità, anche attraverso un'apposita attività istruttoria, di riconsiderare alcuni aspetti che la Sezione regionale di controllo ha insufficientemente affrontato o in relazione ai quali è pervenuta ad erronee conclusioni, ma nell'ambito dei soli profili evidenziati nel ricorso stesso che costituiscono i confini della cognitio di queste Sezioni riunite».

«Per tale motivo, peraltro, il legislatore non ha previsto la possibilità di un rinvio alla Sezione regionale di controllo per una nuova valutazione [...], né in via interpretativa sembra potersi pervenire a una tale soluzione che, peraltro, presupporrebbe una natura di mero scrutinio di legittimità, salve ulteriori e future rimediazioni che non appaiono neanche confacenti all'esito del presente giudizio» (sentenza n. 34/2014).

In estrema sintesi, il giudizio delle Sezioni avrebbe potuto portare alla formulazione, in sede di motivazioni, di indicazioni importanti sulle condizioni di parifica. L'approvazione del rendiconto 2012, peraltro, intervenuta prima del deposito delle motivazioni, non ha potuto tenere conto dei contenuti della sentenza di accoglimento del ricorso, che, alla stregua della motivazione, si è rivelata una pronuncia di mero annullamento, in conseguenza della quale non è stata formulato alcun giudizio sulla parificabilità dello schema di rendiconto 2012.

La successiva sentenza n. 27/2014, di accoglimento del ricorso regionale, coerentemente col dispositivo, si è limitata peraltro – per ragioni correlate al contenuto del provvedimento di controllo impugnato – in un giudizio soltanto rescindente, alla mera rimozione del precedente *decisum*, senza nulla esprimere sul contenuto dell'atto sottoposto a controllo.

Detto in altri termini, all'esito del ricorso, il procedimento per l'approvazione del rendiconto, intervenuta con la Legge regionale n. 13 del 21 luglio 2014, risultava manchevole di un elemento essenziale per la sua conclusione, non essendo presente alcun giudizio della Magistratura contabile in termini “parificabilità” del rendiconto; eppur tuttavia la Regione ha approvato la legge senza tenere conto delle possibili conseguenze di una sentenza di mero annullamento, ritenendo la decisione di annullamento equivalente ad intervenuta parifica.

2.2.1. Tale situazione solleva un problema di costituzionalità della Legge n. 13/2014, nonostante il Consiglio dei Ministri abbia poi deliberato di non impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la legge della regione Campania n. 13 del 2014

(Consiglio dei Ministri n. 29 del 19 settembre 2014, cfr. SRC Campania, pronuncia n. 251/2015); si palesa infatti una possibile violazione dell'art. 81 Cost, per mezzo dei parametri interposti costituiti dall'art. 20 della L. n. 243/2012 ("legge rinforzata" ai sensi del comma sesto della richiamata disposizione costituzionale) e dell'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012 (in materia di parifica dei rendiconti regionali), norma che costituisce uno dei fondamentali tasselli normativi che compongono il pregresso sistema di "legge" dei controlli sugli equilibri di bilancio della Repubblica cui fa riferimento il richiamato art. 20, "forma" di verifica degli equilibri elevata dalla L. cost. n. 1/2012 e della successiva L. n. 243/2012 a norma di rilevanza costituzionale.

Sulla questione, sollevata d'ufficio in fase di conclusioni istruttorie, né la Regione né la Procura hanno controdedotto né reso argomentazioni *ad adiuvandum*.

La Sezione, esaminata collegialmente la questione, pur ritenendo sussistente la non manifesta infondatezza della questione, ritiene che, in concreto, per le particolari circostanze normative che interessano il bilancio consuntivo 2013 della Regione Campania, la questione non sia rilevante.

Infatti, sulla rendicontazione 2013 si sviluppa il singolare effetto di norme primarie e secondarie statali che, imponendo di concludere l'attività di riaccertamento straordinario sui resti quantificati nel risultato di amministrazione 2012 (residui al 31.12.2012), con un percorso temporale, che senza soluzione di continuità, ha inizio, addirittura, il 1° gennaio 2012, consentono un riesame preliminare delle scritture già confluite nel rendiconto 2012.

In secondo luogo, tenuto conto che la Regione ha interpretato il sistema delle prescrizioni di cui si tratta come obbligante ad effettuare un unico riaccertamento, ordinario e straordinario, al 31.12.2013 il presupposto procedimentale della rendicontazione 2013 si estende alle scritture contabili di due esercizi finanziari e non solo uno.

In definitiva, il riaccertamento di cui si tratta non solo è "straordinario" nel senso che di seguito si specifica (piano funzionale), ma altresì "speciale" nel senso che la peculiarità della fattispecie campana impone un costante riadattamento della disciplina dettata, in generale, per la transizione dalla vecchia alla nuova contabilità, in un periodo che si dilata su due annualità. La conseguenza di ciò è l'ampliamento indiretto dell'oggetto del giudizio di parifica 2013.

2.2.2. La disciplina del passaggio alla nuova contabilità, per la Regione Campania, infatti, è caratterizzata da una specialità tale da obbligare l'interprete a rileggere e adattare tutte le norme dettate, per gli enti sperimentatori e non sperimentatori, per disciplinare il delicato passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità armonizzata.

Giova rammentare che la Campania è stata inserita nella sperimentazione con d.p.c.m. del 25 maggio 2012 (con il quale sono state individuate le amministrazioni che hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, dal 1° gennaio 2012), sebbene poi ne sia stata esclusa con decreto del Ministero dell'economia e finanze del 6 novembre 2014 (ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto sperimentazione).

L'art. 36 del D.lgs. 118/2011 prevedeva che per gli enti partecipanti si procedesse anticipatamente, per tre esercizi finanziari, alla *«attuazione delle disposizioni di cui al titolo I [del D.lgs. 118/2011], con particolare riguardo all'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, e della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo 3»*.

Di conseguenza, la Regione Campania, in quanto ente originariamente incluso nella sperimentazione, ai sensi dell'allora vigente art. 36, comma 2, D.lgs. 118/2011, avrebbe dovuto effettuare il passaggio alla contabilità armonizzata sulla base di un apposito d.p.c.m. il quale aveva il compito di definire *«le modalità della sperimentazione, i principi contabili applicati di cui all'articolo 3, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto di cui all'articolo 4, la codifica della transazione elementare di cui all'articolo 6, gli schemi di bilancio di cui agli articoli 11 e 12, i criteri di individuazione dei Programmi sottostanti le Missioni, le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio e le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi di cui all'articolo 17 e le eventuali ulteriori modifiche e integrazioni alle disposizioni concernenti il sistema contabile delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione di cui al comma 1»*.

Il d.p.c.m. in questione è costituito dal decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri il 28 dicembre 2011, pubblicato sulla G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011 (di seguito, “decreto sperimentazione”).

Per potere gestire il bilancio di previsione in contabilità armonizzata era dunque necessario, in primo luogo, “trasformare” il vecchio risultato di amministrazione e riclassificarlo, riqualificando ogni obbligazione sottostante sulla base della nuova competenza finanziaria rinforzata, di modo da renderlo omogeneo e inserirlo nel nuovo bilancio di previsione.

L’art. 14 del decreto sperimentazione disciplinava tale operazione attraverso una precipua attività di riaccertamento “straordinario”, differente rispetto all’attività ordinaria svolta preliminarmente alla chiusura di ciascun esercizio finanziario. Lo scopo, infatti, non è semplicemente verificare la sussistenza e/o permanenza del titolo e dell’esigibilità di fatto di un resto, bensì *«eliminare [i residui] cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 31 dicembre del primo esercizio di sperimentazione. Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali l’obbligazione diviene esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 2 al presente decreto)»*.

Detto in altri termini, lo scopo era eliminare i “residui tecnici”, che nella vecchia contabilità avevano funzione di “pre” accantonamento per futura spesa (iscritti eccezionalmente anche in caso di mancato perfezionamento del titolo) e “reimputare” nelle varie annualità di bilancio crediti e debiti in base al nuovo criterio della esigibilità civilistica.

Per contro, l’ordinaria finalità di verifica della permanenza (di fatto e/o di diritto) dell’obbligazione giuridicamente perfezionata, restava affidata al riaccertamento ordinario correlato alla rendicontazione alla fine del primo anno di sperimentazione. Infatti, il riaccertamento ordinario, preliminare all’ultima rendicontazione da effettuare sulla base della vecchia contabilità, costituiva la premessa logico-procedimentale per: a) eliminare i residui insussistenti o di dubbia esigibilità, onde evitare una sovrastima del risultato di amministrazione da “riclassificare” con la nuova contabilità armonizzata; b) identificare natura (“tecnica” o meno) e termine di ciascun residuo (censimento propedeutico alla eliminazione/reimputazione col riaccertamento straordinario).

Diversamente, in sede il riaccertamento straordinario, l’articolo 14 del decreto sperimentazione non chiede di verificare l’esigibilità di fatto o di diritto del credito o debito, ma solo di procedere ad eliminazione di residui senza titolo e al ri-accertamento e re-impegno delle entrate e delle spese eliminate sulle varie annualità ai sensi del prefato principio della competenza finanziaria rinforzata; parallelamente è prevista

l'applicazione dei vincoli per gli accantonamenti correlati al nuovo sistema di svalutazione dei crediti, risultato da iscrivere come prima voce del bilancio armonizzato per missioni e programmi.

L'attività di eliminazione delle obbligazione non perfezionate (residui tecnici) e la reimputazione temporale, peraltro, presuppongono la chiara verifica di tutti gli elementi base del consueto riaccertamento ordinario, vale a dire « *la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza* » (Corte costituzionale sent. n. 138/2013, cfr. *infra*). Infatti, il riscontro e la classificazione di ciascuna obbligazione in base a questi elementi costituisce l'anagrafica necessaria senza la quale non è possibile effettuare l'attività di reimputazione/eliminazione, nonché l'eventuale svalutazione secondo le nuove regole.

In pratica, in base al decreto sperimentazione, a partire la 1° gennaio 2012 (art. 14, comma 1, lett a) e fino al 31 dicembre 2012, la Regione Campania doveva verificare tutti i propri crediti e debiti, e solo dopo avere eliminato i residui che non avevano titolo ad essere mantenuti già con la vecchia contabilità (riaccertamento ordinario), con il riaccertamento straordinario, eliminare le obbligazioni non perfezionate (c.d. residui tecnici) e reimputare le stesse in base alla data di esigibilità, ai vari esercizi finanziari (entrambe le operazioni imposte dal nuovo principio della competenza finanziaria rinforzata).

L'operazione di armonizzazione, dunque, si concretizza essenzialmente in un'operazione di equivalenza del risultato di amministrazione effettivo, determinato attraverso il riaccertamento ordinario/rendicontazione vigente la vecchia contabilità, nella nuova contabilità armonizzata (art. 12 decreto sperimentazione), da porre a regime per la prima volta in fase previsionale.

Vale la pena qui richiamare la giurisprudenza costituzionale sulla centralità del riaccertamento ordinario in sede di rendicontazione, come momento fondamentale a garanzia della verità del risultato di amministrazione: con la sent. n. 138/2013, infatti, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di approvazione del consuntivo della Regione Molise, in quanto il rendiconto era stato determinato in base ad un riaccertamento «*che non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi[...], di cui molti di antica genesi, [...]. La determinazione di questa somma è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione*

del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza (sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze n. 309, n. 192 e n. 70 del 2012). In tal modo vengono assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica».

Infatti, le norme sul riaccertamento, costituiscono parametro interposto di costituzionalità non solo rispetto all'art. 81, ma anche in funzione dell'art. 117, comma 3 Cost., considerato che il «*principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi [...] ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al "coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.».*

In definitiva, il riaccertamento straordinario, la cui funzione è stata sopra richiamata, presupponeva che nell'ultimo rendiconto approvato in contabilità non armonizzata, gli enti procedessero ad un rigoroso e puntuale riaccertamento ordinario, nel rispetto dei principi di verità ed equilibrio di bilancio; pertanto, la disciplina della sperimentazione delineava la seguente sequenza logico-procedurale: 0) ricostruzione dell'anagrafica di tutti i residui al 1 gennaio 2012; 1) al termine di questa verifica, riaccertamento ordinario e approvazione del rendiconto (al 31 dicembre 2012); 2) riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2013; 3) bilancio di previsione/variazione bilancio di previsione 2013 o, in caso di esercizio provvisorio, variazione degli stanziamenti e dei residui in corso di gestione.

Si soggiunge che così operando, infatti, lo scostamento teorico tra risultato di amministrazione non armonizzato e "riclassificato" non avrebbe dovuto essere tale da creare disavanzi non riassorbibili nell'arco triennale del bilancio armonizzato; per tale ragione non erano previste regole di ripiano speciali. Infatti, essendo il principio di

verità del bilancio imposto nel vecchio quanto nel nuovo sistema, erano attesi fisiologici “maggiori disavanzi” di tipo “tecnico” (disallineamento solo temporale delle coperture, maggiore svalutazione dei crediti e quindi riduzione del risultato di amministrazione sostanziale): il risultato di amministrazione “rideterminato”, infatti, in origine sulla base del vecchio art. 12 del decreto sperimentazione, era comunque ripianabile, con le modalità specificate, comunque, entro e non oltre gli esercizi considerati dal bilancio pluriennale (cfr. commi 2 e 3, *ergo*, tre anni).

Si rammenta, inoltre, che per gli enti non sperimentatori, il D.lgs. n. 118/2011, come novellato dal D.lgs. n. 126/2014, prevede uno scadenziario logico-temporale simile a quello a suo tempo previsto per gli enti sperimentatori, nel presupposto che gli stessi abbiano già fatto, nel più ampio lasso temporale che hanno avuto a disposizione, in preparazione del riaccertamento straordinario, il rigoroso censimento prodromico necessario alla reimputazione/eliminazione in base alla nuova competenza finanziaria rinforzata. La sequenza è dunque così articolata: 1) riaccertamento ordinario e approvazione del rendiconto (al 31 dicembre 2014); 2) riaccertamento straordinario “contestuale” (al 1° gennaio 2015) secondo la disciplina ora dettata dall’art. 3, commi 7 e 8, del D.lgs. n. 118/2011 (nonché All. 4/2 dello stesso decreto, § 9.3, specularmente a quella già contemplata dall’art. 14 del decreto sperimentazione); 3) bilancio di previsione/variazione bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, variazione degli stanziamenti e dei residui in corso di gestione.

Anche qui, nel riaccertamento straordinario – come era già facilmente desumibile dalla disamina delle sopra richiamate norme, come già per l’art. 14 del decreto sperimentazione – non sono ammesse cancellazioni che non abbiano titolo nella insussistenza tecnica del titolo (obbligazione non perfezionata; “residuo c.d. tecnico”) e nella reimputazione temporale in base alla scadenza, ad eccezione di quelle espressamente contemplate dal principio contabile applicato richiamato (segnatamente «*Non sono oggetto di riaccertamento i residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014 che sono stati incassati e pagati prima del riaccertamento straordinario*») i quali, generando cassa, confluiscono in un elemento contabile del risultato di amministrazione attuale ed effettivo che, a differenza del residuo, non deve essere né reimputato né svalutato).

Pertanto, anche per gli enti non sperimentatori, solo i crediti e i debiti che hanno superato il controllo di esigibilità/sussistenza ai sensi delle norme sul riaccertamento ordinario del vecchio ordinamento contabile, sono “tradotti” nella nuova contabilità per

l'intero valore ri-accertato, salva la loro congrua svalutazione in base alla riscossione storica (tramite il fondo svalutazione crediti dubbia esigibilità, FCDE).

In definitiva, la disciplina della transizione verso la nuova contabilità armonizzata si articola nella corretta determinazione di una protasi (il risultato di amministrazione rendicontato secondo le vecchie regole) e la sua traduzione/equivalenza nei termini di cui alla nuova contabilità (basata sul principio della competenza finanziaria potenziata e sulla svalutazione standard dei crediti), che ne costituisce l'apodosi da inserire nel bilancio previsionale e nella gestione già in contabilità armonizzata.

2.2.3. Tanto premesso sulla “logica” normativa incombente sulla sperimentazione e sull'armonizzazione contabile, nel caso concreto si deve ricordare che la Regione Campania, pur avendo avviato il censimento dei propri residui al 1° gennaio 2012, in sede di rendiconto 2012, al 31.12.2012 non aveva ancora completato la propedeutica verifica.

Ne è stata pertanto disposta l'esclusione dalla sperimentazione con decreto MEF del 6 novembre 2014, ai sensi dell'art. 5, comma 1 del decreto in materia, il quale, sebbene disponga l'estromissione della Regione dai benefici premiali della sperimentazione, contemporaneamente dispone che la Stessa:

«a) è tenuta al rispetto delle disposizioni di cui al Titolo primo del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e a quelle del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 fino al termine dell'esercizio 2014; [...] c) provvede al riaccertamento straordinario dei residui alla data del 31 dicembre 2013 ai fini della predisposizione del rendiconto 2013». Infine: «Le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, corretto e integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, si applicano alla Regione Campania con riferimento al riaccertamento straordinario dei residui effettuato in attuazione del presente decreto».

Quindi alla Regione, per quanto concerne la fase transitoria dell'armonizzazione, si applica la vecchia disciplina per gli enti sperimentatori, alla quale si aggiunge la peculiare possibilità di effettuare il ripiano trentennale per il “maggiore disavanzo” oggi prevista dall'art. 3, comma 16, del D.lgs. 118/2011 (sulla *ratio* costituzionale del ripiano trentennale cfr. *infra* § successivo).

Tanto premesso, non si può fare a meno di osservare che il decreto di esclusione (emanato, in base all'art. 36 del Dlgs. 118/2011 e all'art. 5, comma 1, del decreto sperimentazione), da un lato, prende atto, di fatto, del mancato completamento del processo di riaccertamento straordinario ai sensi dell'art. 14 del decreto sperimentazione, dall'altro, impone di effettuare il riaccertamento non “contestualmente” all'avvio dell'esercizio finanziario 2014 e al previsionale, ad esercizio finanziario chiuso, ma al 31.12.2013, in pratica, in coincidenza col rendiconto 2013.

Ciò per un'altra evidente circostanza pratica che il regolatore non ha potuto ignorare (*factum infectum fieri nequit*) e cioè che la gestione di competenza 2013 era già in contabilità armonizzata e pertanto si richiedeva all'Ente di chiudere “coerentemente” il ciclo di bilancio in fase di rendicontazione, sulla base di un unico paradigma contabile (la nuova contabilità armonizzata).

Nell'incertezza normativa determinata dalla fissazione della data per il riaccertamento straordinario non ad inizio esercizio finanziario, ma alla fine, la Regione è stata costretta a reinterpretare tutto il sistema delle norme sul transito alla contabilità armonizzata, concepita in ottica di gestione del bilancio previsionale, alla particolare fase contabile con cui è temporalmente in linea per espressa disposizione del decreto di esclusione, vale a dire la rendicontazione 2013, sebbene in un'ottica ampliata di un processo che si svolge su due annualità, il 2012 e il 2013.

Segnatamente, nel decreto di riaccertamento straordinario (Deliberazione di Giunta regionale n. 605 del 12/12/2014, poi integrata dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 123 del 28/03/2015) si legge: *«l'attività di riaccertamento dell' ingente massa dei residui attivi e passivi esistenti al 1 gennaio, pari a € 16.496.008.164,45 per i residui attivi ed € 12.017.536.416,79 per i residui passivi, al fine di adeguare la loro consistenza a quanto previsto dal nuovo principio della competenza finanziaria rinforzata è stata molto lunga e complessa, tanto da protrarsi oltre la chiusura dell'esercizio finanziario 2013 sino a confluire nelle attività di riaccertamento prodromiche alla predisposizione di detto rendiconto, per cui hanno compreso anche i residui derivanti dalla gestione dell'esercizio finanziario 2012.*

L'unità dell'operazione e la sua sostanziale riferibilità a ben due esercizi finanziari emerge dall'Allegato B, che contiene cancellazioni di residui attivi che invero non sono state effettuate in tale data, ma già con il consuntivo 2012.

Di conseguenza, la fase di rendicontazione 2013 è stata considerata la prosecuzione di quella dell'anno precedente. Infatti, sebbene la Regione avesse considerato "conclusa" l'attività correlata alla individuazione delle insussistenze, confluite nel rendiconto 2012 (cfr. preambolo DGR n. 605/2014 e verbale n. 88 verbale/parere n. 88 dei revisori sul riaccertamento straordinario del 10 dicembre 2014, nonché, Allegati A e D al riaccertamento straordinario), dopo l'esclusione dalla sperimentazione (intervenuta con decreto MEF del 6 novembre 2014, di seguito "decreto di esclusione") ha effettuato nel riaccertamento straordinario altre copiose insussistenze di residui attivi che sono refluite nell'allegato C (reimputazione residui attivi: insussistenze ulteriori per € 2.162.559.663,28. Nell'Allegato E, reimputazione residui passivi, le insussistenze ulteriori ammontano a € 187.618.324,40), se non altro per il fatto che ordinariamente dopo un anno possono evidenziarsi nuove o ulteriori ragioni di insussistenza di fatto (riscossione, anche coattiva, asfittica) o di diritto (ad es. prescrizione) di crediti.

In definitiva, il combinato disposto delle norme statali primarie e secondarie dettate per l'armonizzazione contabile della Regione Campania (art. 36 del Dlgs. 118/2011, art. 5, comma 1, del decreto sperimentazione e connesso decreto di esclusione) ha portato alla definizione di una disciplina "speciale" per il caso campano che non altera né può alterare la logica del riaccertamento straordinario che va in ogni caso rispettata, tenendo conto della diversa scadenza temporale imposta per il riaccertamento.

Per l'effetto, la rendicontazione 2013 presuppone la verifica dell'intero processo, che coinvolge per l'intero il già approvato rendiconto 2012, con conseguente potenziale ampliamento del giudizio di parificazione alle propaggini del precedente riaccertamento ordinario.

Peraltro, l'unica "logica" da rispettare e da adattare nel caso concreto non può che essere quella sopra esposta per gli enti sperimentatori e non sperimentatori, prendendo atto delle peculiari circostanze concrete che si sono imposte allo stesso regolatore, anche in fase di interpretazione.

3. Bilancio di previsione e riaccertamento dei residui. Ciò premesso, si deve ricordare che la Regione Campania ha chiuso l'esercizio finanziario 2012, con un risultato di amministrazione riaccertato di € 4.772.689.726,10.

Come già ricordato, durante il 2012, la Campania era già in regime di sperimentazione. Segnatamente nel 2012, sebbene il bilancio autorizzatorio veniva redatto e approvato ancora per UPB, secondo il regime contabile previgente, ad esso veniva affiancato, a fini conoscitivi, un bilancio già redatto con la nuova classificazione ex D.lgs. n. 118/2011.

Successivamente, nel 2013, a fini autorizzatori, il bilancio veniva redatto e approvato direttamente secondo lo schema della contabilità armonizzata, per Missioni e Programmi, viceversa veniva mantenuto, ma a fini meramente conoscitivi, il bilancio per UPB (art. 1, comma 4, della L. n. 6/2013), di modo da consentire continuità e raffrontabilità tra i dati contabili.

Dal 2014 il bilancio è stato redatto ed approvato esclusivamente secondo la nuova classificazione per Missioni e Programmi (legge regionale n. 6/2013).

Si rinvia alla relazione ai sensi dell'art. 41 T.U. per quanto concerne la sostanziale osservanza, a consuntivo, delle autorizzazioni di bilancio di cui al bilancio di previsione.

Peraltro, la Regione ha ritardato fortemente nell'effettuazione del preliminare riaccertamento straordinario (in teoria necessario già al 1° gennaio 2013, per dare omogeneità e coerenza ai dati e consentire la raffrontabilità degli stessi nel principio della continuità dell'amministrazione).

Il risultato di amministrazione "vincolato" al 31.12.2012 (a pre-consuntivo € 1.347.193.361,51), infatti, è stato applicato e ha concorso alla determinazione degli equilibri di bilancio senza essere "riquantificato" alla stregua dei nuovi principi contabili, col riaccertamento straordinario.

Ne consegue che la quota parte del risultato di amministrazione 2012 applicata all'esercizio 2013 potrebbe essere in parte riferibile ad esercizi futuri dissimulando un eventuale squilibrio tecnico per il *mismatch* temporale tra spese e risorse esigibili.

In secondo luogo, questa peculiare vicenda amministrativa e contabile ha determinato, in sede di rendiconto 2013, un problema di raffrontabilità tra la gestione di competenza e la gestione residui (nello stock iniziale al 1/01/2013), la prima in contabilità armonizzata, la seconda corrispondente alla quantificazione ed imputazione sulla base dei vecchi principi contabili.

La Regione infatti, per calcolare il dato preconsuntivo, oggetto del riaccertamento straordinario imposto dal decreto MEF al 31.12.2013 si è avvalsa di un dato contabile di riferimento così ottenuto:

Tabella 1. Fonte: Regione Campania

Gestione di Competenza		
accertamenti 2013		17.613.036.242,05
impegni 2013		17.294.884.342,27
Saldo		318.151.899,78
Gestione dei Residui		
Maggiori Residui riaccertati		1.733.380.959,89
Minori Residui Riaccertati		0,00
Minori Residui Passivi Riaccertati		0,00
Saldo		1.733.380.959,89
Saldo Gestione di Competenza		318.151.899,78
Saldo Gestione Residui		1.733.380.959,89
Avanzo esercizi precedenti applicato		1.347.193.361,51
Avanzo esercizi precedenti non applicato		3.425.496.364,59
		6.824.222.585,77
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2013		
	Somme	111.076.589,22
		6.713.145.996,55

Il dato preconsuntivo di cui alla Tabella 1 (€ 6.713.145.996,55) dunque fa confluire due gestioni con criterio di imputazione al bilancio differente (competenza finanziaria semplice per la gestione residui e competenza finanziaria rafforzata per la gestione dei competenza 2013); per contro avrebbe dovuto omogeneizzare i due dati, riclassificando la gestione 2013 con i vecchi criteri, sì da giungere ad un saldo omogeneo.

Inoltre, la Regione, come già fatto nel 2012, nel rispetto della “logica” della disciplina di transito verso la contabilità armonizzata, avrebbe dovuto completare il procedimento di stralcio e di doverosa “pulizia” di bilancio applicando le regole del riaccertamento ordinario *ante* armonizzazione prima di compiere il riaccertamento straordinario (oltre ad effettuare, come correttamente avvenuto, un riaccertamento ordinario successivo per le reimputazioni relative al 2013).

Infatti, diversamente opinando, facendo precedere il riaccertamento straordinario rispetto a quello ordinario, la Regione è in grado di “occultare” eventuali disavanzi o un minore risultato di amministrazione che compiutamente può e deve essere oggetto del procedimento di traduzione contabile nella nuova contabilità.

La Regione ha controdedotto essenzialmente sulla base di tre argomenti:

- il decreto MEF di esclusione chiede di fare il riaccertamento straordinario al 31.12.2013;
- nessuna norma impone un riaccertamento ordinario preliminare;
- la logica, piuttosto, impone che il riaccertamento straordinario preceda quello ordinario e non il contrario. Secondo la Regione, infatti *«logica parrebbe ritenere esattamente il contrario. Infatti il riaccertamento ordinario, in quanto attività di tipo regolare e quindi ordinario, deve avvenire su una contabilità già revisionata ed allineata ai principi contabili del Dlgs n. 118/2011»*. Al successivo riaccertamento ordinario, dunque, è relegata solo la funzione della reimputazione dei residui di nuova formazione, mentre per le prescrizioni del decreto di esclusione, le funzioni del riaccertamento straordinario e ordinario si sovrappongono e si fondono.

Il primo argomento è un dato normativo e di fatto innegabile, su cui questa Sezione, ovviamente, non discute, ma che non prova e supporta in nessun modo la tesi regionale della necessità dell' anteriorità del riaccertamento straordinario. In realtà, infatti, il decreto impone esclusivamente una data diversa rispetto al 1° gennaio 2015 (e al 31 dicembre 2012 nell'originario disegno della sperimentazione), per effettuare il riaccertamento straordinario quale punto terminale di un processo non completato, ma ormai intrapreso nella gestione di competenza, gestione già esaurita e svoltasi in regime di contabilità armonizzata. In definitiva, la data del 31.12.2013 una presa d'atto necessaria di una realtà contabile di fatto, non un'opzione per una diversa logica normativa.

In secondo luogo, il fatto che non vi sia nessuna norma che disciplini la fattispecie e che quindi chiarisca la necessità di un preliminare riaccertamento ordinario è il portato della specialità del caso campano, di certo fuori "standard" e quindi non contemplato dalla fattispecie astrattamente disciplinata dal D.lgs. n. 118/2011, dai principi contabili generali e applicati; per altro verso, la sussunzione del caso concreto nella norma non può che essere il risultato di un'attività esegetica che non può che rispondere alla "logica" delle disposizioni vigenti.

Per l'effetto, e si viene al terzo argomento, la Sezione osserva che la "logica" dell'armonizzazione, sopra ricostruita, da un lato, impone di anteporre il riaccertamento straordinario all'ordinario (e soprattutto di non sovrapporli), ma – su questo si concorda con la Regione – non esclude "al contrario" "anche" un riaccertamento ordinario di

aggiustamento, successivo, per procedere alla reimputazione dei residui formatesi nell'anno di competenza (2013).

Si rammenta che la logica della disciplina della transizione nella nuova contabilità armonizzata, di cui il riaccertamento straordinario costituisce il punto terminale, infatti, non può che essere quella "riclassificazione" di un risultato di amministrazione certo e veritiero, già depurato dalle insussistenze diverse da quelle "tecniche", previamente ricavato mediante l'applicazione della precedente disciplina contabile, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio.

A fronte della peculiarità della fattispecie concreta quindi, tenendo conto che (cfr. Tabella 1) risultato di amministrazione 2012 e stock iniziale dei residui risultavano ancora ricavati sulla base della vecchia contabilità (lo stock dei residui iniziali, infatti, sia per imputazione che per la successiva attività di verifica della riscossione e del titolo, è rimasto governato dalle precedenti regole contabili fino al 31.12.2013), la Regione avrebbe dovuto: a) chiudere la gestione dei residui secondo la previgente disciplina, quantificandone correttamente il saldo, a mezzo del riaccertamento ordinario ad un anno dal loro mantenimento in bilancio; b) successivamente riconciliare i risultati di tale gestione con la gestione di competenza, già impostata secondo le nuove regole contabili, mediante una sua "riclassificazione" transitoria al ristretto fine della corretta determinazione della protasi del riaccertamento straordinario (un pregresso e omogeneo risultato di amministrazione non armonizzato), avvalendosi della contabilità parallela in UPB.

Infatti, le norme sulla sperimentazione, proprio nell'ottica inevitabile della "doppia contabilità" che caratterizza i periodi transitori del passaggio da un tipo ad un altro (cui ha fatto riferimento la Regione nelle sue controdeduzioni), hanno previsto che il bilancio, nei primi due anni, fosse leggibile in parallelo sulla base della vecchia classificazione per UPB e del vecchio principio della competenza finanziaria semplice.

Per altro verso, non si può fare a meno di osservare che il riaccertamento 2012 non può considerarsi esaustivo della preliminare necessità di un riaccertamento ordinario. Ciò per la stessa evidenza che la Regione non aveva potuto procedere in quella data al riaccertamento straordinario per inadeguatezza/insufficienza del censimento effettuato, come ha dimostrato dagli esiti del campionamento dei residui mantenuti (cfr. *infra*), provocando la propria esclusione dalla sperimentazione; in secondo luogo perché fisiologicamente, i residui, ove non integralmente riscossi, a

distanza di un anno, richiedono una nuova attività di verifica, ovviamente con criteri omogenei a quelli che ne hanno determinato, a suo tempo, registrazione, imputazione e quantificazione. Ed infatti, in sede di riaccertamento straordinario, l'Allegato C della DGR n. 605/2014 contempla insussistenze ulteriori di residui attivi per € 2.162.559.663,28.

Infine si osserva quanto segue. Sovrapponendo non solo il momento, ma anche le funzioni di riaccertamento ordinario e straordinario, si finisce per attribuire al riaccertamento da armonizzazione una potenziale funzione elusiva, volta ad accedere a una modalità di ripiano del proprio disavanzo effettivo assai più vantaggiosa (art. 3, comma 16 del D.lgs. n. 118/2011, come richiamata dal decreto di esclusione).

Questa preoccupazione antielusiva, del resto, è presente allo stesso legislatore che nel D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, punto 9.3, «*Al fine di evitare comportamenti opportunistici*», espressamente vieta di «*effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni*».

In proposito, infatti, in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza di questa Sezione, si rammenta che il riaccertamento straordinario non può costituire mezzo per eludere il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, utilizzato per accedere al ripiano trentennale di disavanzi che non hanno causa nel mutamento delle regole di costruzione del bilancio (cfr. da ultimo SRC n. 53/2016/PRSP la precedente SRC Campania n. 250/2015/PRSP, oltre a 228/2015/PRSP, n. 217/2015/PRSP, n. 196/2015/PRSP, n. 162/2015/PRSP).

La nuova contabilità armonizzata, infatti, imponendo la “traduzione” del risultato di amministrazione al 31.12.2013 in una nuova grandezza, ricomputata in base al principio della competenza finanziaria “potenziata” ed al principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti (generante il FCDE), può generare un risultato di amministrazione nettamente peggiorativo. Ciò per due ragioni: la prima è che la ridistribuzione temporale di debiti e crediti e la conseguente imputazione alle varie annualità di bilancio può generare un “disavanzo tecnico” (che pure non equivale a violazione del principio del pareggio di bilancio in quanto, in ottica pluriennale, ciascun debito continua ad avere la sua copertura); la seconda riguarda il principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti, in base al criterio della riscossione storica. Mentre nel previgente ordinamento il Fondo svalutazione crediti era affidato al prudente apprezzamento dell'ente, mediante una valutazione in concreto e partita per partita del

bilancio, il nuovo istituto obbliga, pressoché senza eccezioni, a costruire un fondo di svalutazione che assume a riferimento unico il criterio della riscossione storica (diversamente calcolata per la sede previsionale e la “competenza” annuale e per la sede consuntiva).

Giova evidenziare che è proprio il passaggio da un criterio di svalutazione concreto ad uno standard che rende costituzionalmente ragionevole il largo lasso temporale (30 anni) per ripianare i disavanzi da armonizzazione (diversamente che per le situazioni di conclamato squilibrio attuale e latente a date precedenti il 1° gennaio 2015): infatti, il riequilibrio secondo le regole ordinarie avrebbe potuto portare ad un trattamento eccessivamente rigoroso rispetto allo scopo costituzionale del Legislatore che è quello di garantire l’effettivo rispetto del pareggio di bilancio (art. 81 Cost.), laddove la svalutazione standard porta a ritenere come non riscuotibili crediti che in concreto potrebbero invece avere un “*nomen bonum*” (si pensi a crediti per cui sono stati effettuati regolari atti interruttivi concernenti aziende debtrici *in bonis* e con cui è stato raggiunto un accordo transattivo regolarmente evaso alle scadenze stabilite o ad un consistente credito tributario verso una multinazionale altamente solvibile che si è insediata improvvisamente in un territorio storicamente depresso e con una bassa riscossione volontaria e coattiva).

Per tale ragione, e quindi in un’ottica costituzionalmente orientata, è ammesso il ripiano trentennale conseguente all’attuazione dei nuovi principi contabili (art. 3, comma 16, D.lgs. 118/2011). Diversamente la legge e i principi generali dell’ordinamento contabile, in primo luogo il principio costituzionale di equilibrio, non consentono che disavanzi effettivi e concreti che si basano su fatti giuridico-contabili antecedenti al 31 dicembre 2013, (data di conversione contabile del risultato di amministrazione per la Regione Campania), ed indipendenti dalla tecnica di contabilizzazione, siano ripianati con metodi diversi da quelli ordinariamente previsti a seconda della gravità dello squilibrio entro tempi nettamente più ridotti, nel rispetto del principio della solidarietà finanziaria tra generazioni (art. 2 Cost.), nonché del principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost.).

Per tale ragione, la giurisprudenza di questa Corte ha puntualmente sottratto alla regola del ripiano trentennale i disavanzi che hanno ragione in fatti indipendenti dal mutamento di regime contabile (cfr. SRC Campania n. 250/2015/PRSP, n. 228/2015/PRSP, n. 217/2015/PRSP, n. 196/2015/PRSP, n. 162/2015/PRSP).

Concentrando in un solo atto le funzioni del riaccertamento ordinario e straordinario, come avvenuto, riconosciuto e anche argomentato (in modo qui non condiviso) dalla stessa Regione, per i motivi sopra rappresentati, non è possibile distinguere il disavanzo originario dal “maggiore disavanzo” da armonizzazione, legittimamente ripianabile con le modalità di cui all’art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011.

Per contro, coerentemente con la richiamata interpretazione costituzionalmente orientata, le cancellazioni per insussistenze – diverse dai casi di residui tecnici – dovrebbero riguardare al massimo fatti successivi al previo riaccertamento ordinario (ad esempio intervenuta riscossione); nel caso della Regione Campania, visto che il “timing” di riaccertamento straordinario e rendicontazione 2013 coincidono, non dovrebbero esserci casi di insussistenze non “tecniche” (cioè residui per obbligazioni non giuridicamente perfezionate), ma solo operazioni di reimputazione temporale.

3.1. Tutto ciò premesso, se da un lato non si può fare a meno di osservare che la mancanza del riaccertamento ordinario, precedente al riaccertamento straordinario, costituisce certamente un *vulnus* procedurale, per altro verso tale irregolarità non è suscettibile di alterare, in termini quantitativi e qualitativi, ammontare e composizione del risultato di amministrazione armonizzato, oggetto del presente giudizio, in quanto la sede dello stralcio, che sia commutativamente effettuato nel riaccertamento di un tipo o nell’altro, non altera il processo di eliminazione tecnica di residui insussistenti e la loro reimputazione.

Inoltre, poiché la Sezione – per ragioni dovute ad economie del procedimento e per la complessità delle varie tematiche affrontate – non ha effettuato verifiche sulla causa delle insussistenze 2013, verificando quanta parte delle stesse siano imputabili ad insussistenze tecniche o ad inesigibilità di fatto o di diritto non si può allo stato contestare integralmente il risultato dell’operazione di riaccertamento, anche ai fini del ripiano.

Pertanto, in considerazione dell’esigenza di assicurare l’effettività di un altro principio di rilevanza costituzionale nevralgico per la contabilità pubblica, vale a dire il principio della continuità dell’amministrazione (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 107/2016), da un lato, la Sezione prende atto del risultato di amministrazione riaccertato, per altro verso sarà onere di questa Sezione verificare la legittimità delle cancellazioni effettuate in sede di controlli successivi (con conseguenze in termini di

modalità del ripiano), mentre in questo giudizio si procede alla verifica della certezza e correttezza delle poste mantenute nonché della contabilizzazione dei vincoli sul risultato di amministrazione 2013.

3.1. Rendicontazione. Macro criticità. Evidenziate le criticità di cui sopra relative al riaccertamento straordinario, si deve rammentare che, storicamente, il bilancio della Regione Campania è interessato da una serie di fenomeni di “devianza” rispetto alla fisiologica rappresentazione e funzionalità di bilancio che ne rendono di difficile lettura e affidabilità il saldo che ne rappresenta la sintesi, ovvero il risultato di amministrazione.

Tra questi, particolare rilevanza ne hanno due, vale a dire, il fenomeno dei “sospesi di tesoreria” (fenomeno contabile di imputazione “provvisoria” degli incassi sui residui in conto terzi) e la costante divaricazione tra cassa di fatto e di diritto (per convezione denominati “sospesi di cassa”, fenomeno collegato alla mancata regolarizzazione dei pagamenti di debiti fuori bilancio con ordine di assegnazione da parte del giudice dell’esecuzione).

Non meno patologico è il fenomeno, evidenziatosi in sede di approfondimento istruttorio del primo, di cui costituisce corollario (cfr. *infra*), delle “cancellazioni per incasso presunto”.

Entrambi i “macro” fenomeni contabili sono espressione di irregolarità di gestione della cassa “di diritto” della Regione, che espone il bilancio a rischi operativi di non poco momento e ad un difetto strutturale di trasparenza.

Si rammenta, preliminarmente, che la cassa “di diritto” è determinata dalle registrazioni delle autorizzazioni in entrata (reversali, ovvero l’ordine di procedere al riversamento di risorse sulla tesoreria) e in uscita (mandati di pagamento); la cassa di fatto dal materiale fenomeno di incasso e pagamento da parte del tesoriere, registrato nella contabilità di quest’ultimo.

In buona sostanza, gli uffici competenti non si sono dimostrati, negli anni, in grado di assicurare una gestione del bilancio e una rilevazione giuridica dei fatti di gestione rispettosa dei limiti e dei principi contabili. Ciò è avvenuto, in primo luogo, non registrando tempestivamente e correttamente le entrate e gli incassi (generando il fenomeno dei “sospesi di tesoreria”), e non presidiando, con adeguati controlli, l’attività di accertamento e riscossione (generando cancellazioni per “incertezza” cronica

dell'entrata, che l'Ente, dopo molti anni, "presume" di avere incassato); in secondo luogo, la contrazione di debito senza adeguata programmazione e copertura ha generato diffusi debiti fuori bilancio, che vengono pagati con la modalità del "sospeso" direttamente dal tesoriere per via degli ordini di assegnazione dei giudici dell'esecuzione, senza una successiva tempestiva regolarizzazione del pagamento medesimo.

In ciò non si può sottacere una grave responsabilità della struttura burocratica storica deputata al monitoraggio e alla registrazione dei fatti di bilancio, che non si dimostra all'altezza dei fatti economici e delle masse finanziarie che la Regione è chiamate ad amministrare in funzione della realizzazione di supremi interessi pubblici.

TAB. 1.1
Risultato di amministrazione anno 2013

		GESTIONE		(euro)
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1* gennaio 2013				1.169.785.071,77
RISCOSSIONI	(+)	3.255.204.560,02	14.983.258.700,89	18.238.463.260,91
PAGAMENTI	(-)	4.108.440.235,59	14.079.677.845,12	18.188.118.080,71
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.220.130.251,97
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31/12/2013	(-)			111.076.589,19
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.109.053.662,78
RESIDUI ATTIVI	(+)	9.911.811.662,64	2.629.777.541,16	12.541.589.203,80
RESIDUI PASSIVI	(-)	5.397.479.287,42	3.215.206.497,15	8.612.685.784,57
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI (1)	(-)			431.917.872,18
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE in	(-)			117.633.671,66
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2013 (A)	(-)			4.488.405.538,17
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2013:				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2013				1.011.905.211,72
Fondo residui perenti al 31/12/2013				354.827.700,03
Fondo rischi da contenzioso AL 31/12/2013				186.946.126,83
Fondo D.L. 35/2013 art. 3 AL 31/12/2013				346.533.000
Totale parte accantonata (B)				1.900.212.038,58
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				562.535.773,63
Vincoli derivanti da trasferimenti				3.456.465.700,30
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				56.154.323,97
Totale parte vincolata (C)				4.075.155.797,90
Parte Disponibile al 31/12/2013 (D = A - B - C)				-1.486.962.298,31

Fonte: Relazione sulla gestione della Regione Campania–esercizio finanziario 2013

4. Fenomeno dei sospesi di tesoreria e delle cancellazioni per incassi incerti.

Il c.d. fenomeno dei "sospesi" di tesoreria è un peculiare procedimento contabile, adottato dalla Regione Campania, per far fronte ad una strutturale e burocratica incapacità di registrare regolarmente gli incassi e, in taluni casi, di effettuare tempestivamente gli accertamenti delle entrate.

In sede di accesso, i dirigenti del settore finanziario hanno chiarito che il ricorso a tale procedura ha radici risalenti nel tempo, segnatamente, in una pessima organizzazione dell'attività di registrazione degli incassi che nel tempo si è cercato di superare. Si è riferito che prima del 2006, mancavano procedure idonee: al momento

dell'incasso, il tesoriere si limitava ad emettere una scarna distinta cartacea priva di informazioni qualificanti (di cui gli ufficiali della Sezione hanno potuto visionare direttamente diversi esempi), che ha costretto la Regione a ricostruire faticosamente, negli anni, tutti gli estremi degli incassi mediante la richiesta di copia cartacea delle distinte di versamento alla Banca d'Italia, che provvede ad una registrazione completa ai fini della tesoreria unica e dei dati SIOPE.

Dal 2006, le informazioni vengono registrate dal tesoriere in modo adeguato, mediante una procedura informatica, elaborata dalla stessa Regione, che facilita il riversamento delle somme riscosse sul registro di cassa dell'Ente; nondimeno la Regione continua ad essere affetta dal problema di una ritardata imputazione degli incassi agli accertamenti, per non meglio precisati problemi di organizzazione ed inefficienze del personale.

A causa del *gap* temporale che connota il completamento della procedura di riscossione e registrazione degli incassi rispetto a quella di spesa, è stata elaborata la procedura dei "sospesi".

Infatti, per potere disporre della maggiore cassa ai fini per l'effettuazione delle procedure di spesa e pagamento, la Regione registra provvisoriamente l'incasso in conto terzi, senza abbattere immediatamente i pertinenti residui attivi, rinviando la resa del "conto" (e la sua corretta rappresentazione) al momento della c.d. "regolarizzazione".

4.1. Le fasi del procedimento. L'incasso provvisorio per entrate già accertate. Il menzionato procedimento, segnatamente, si articola in due fasi: a) la creazione e b) la "regolarizzazione" del c.d. "sospeso".

Con la prima operazione, la Regione procede alla registrazione "di diritto" dell'incasso, mediante la previa accensione di un accertamento in conto terzi, subitaneamente riscosso con apposita reversale; la maggiore risorsa per cassa viene sterilizzata sul risultato di amministrazione da un pari e correlato residuo passivo in conto terzi, che costituisce titolo e provvista per la regolarizzazione, creando il c.d. "sospeso di tesoreria". Con l'espressione "partite da regolarizzare" o "sospesi di tesoreria", in modo contro-intuitivo, infatti, non si identificano dei crediti, ma invero particolari residui passivi (debiti) in partite di giro (cfr. Tabella 2) che hanno una duplice funzione: da un lato, evitare una indebita crescita del risultato di amministrazione, per accertamenti e incassi impropriamente effettuati in conto terzi ma che potrebbero avere titolo in residui ancora sussistenti in bilancio, dall'altro, costituire

un promemoria della necessità di scaricare, ovvero registrare, crediti per incassi già effettuati.

La seconda fase del procedimento consiste nella c.d. “regolarizzazione”, che è il procedimento di eliminazione di tali residui passivi mediante un apposito mandato di pagamento della Regione verso sé stessa, mandato che viene “versato” in entrata sul competente titolo di accertamento, una volta ricostruiti qualità e fonte dell’incasso.

Come si accennava, di norma il fenomeno riguarda entrate previamente accertate, ma il cui incasso “di fatto” non viene immediatamente imputato in bilancio con una reversale al pertinente Titolo.

4.1.1. I “maggiori accertamenti”. Peraltro, in casi non marginali, l’incasso in conto terzi sembra non avere alcuna previa contropartita in accertamenti in conto proprio, per mancata rilevazione “a monte” del titolo di entrata da parte della competente struttura. In questa seconda ipotesi, il ridetto “residuo passivo”, in assenza di un residuo attivo in conto proprio, da bilanciare, comprime cautelativamente il risultato di amministrazione, fino ad effettiva certezza, con la regolarizzazione, che l’incasso è effettivamente avvenuto in conto proprio.

4.1.2. Regolarizzazioni e nuovi sospesi nel 2013. A fine 2012, la Regione registrava sospesi per € 4.479.651.864,14. Sulla base delle informazioni raccolte, nel 2013 la Regione ha regolarizzato sospesi, imputandoli ai pertinenti capitoli di bilancio, per un importo pari ad € **1.841.422.962,43** (cfr. Tabella 2).

Peraltro, la loro dimensione complessiva, nonostante l’intensificazione dell’attività di regolarizzazione rispetto al passato, al 31.12.2013, è tuttavia ancora di € **3.786.228.432,15**.

Il fenomeno è rimasto intenso anche nel 2013. La Procura in proposito osserva *«È normale e fisiologico che vi siano, specie sul finire dell'esercizio, riscossioni e pagamenti temporaneamente "parcheggiate" in conto sospesi in attesa della loro esatta imputazione al bilancio.*

Non è normale e non è fisiologico l'entità del "sospesi" di tesoreria che si registrano nella gestione delle entrate della Regione Campania nel 2013».

Infatti, ancora nel 2013, il fenomeno si è replicato, compensando le regolarizzazioni di cui sopra, con l’**ulteriore formazione di sospesi per € 1.147.999.530,44**.

Per contro, la Regione afferma che nel pieno rispetto del divieto di temporanea contabilizzazione degli incassi tra le partite di giro di cui all'art. 7 del D.lgs. n. 118/2011, a partire dal 2014 il fenomeno si è totalmente esaurito.

Peraltro, alla data del 29 aprile 2016, la Regione riferiva che la massa dei sospesi di entrata si attestava ad € 464.626.597,47 (valore poi rettificato con successiva comunicazione, cfr. Tabella 2-bis), con una riduzione dell' 87,73% rispetto al valore che essa assumeva a fine 2013.

Tabella 2. Evoluzione dei sospesi rispetto al rendiconto 2013. Fonte: Regione Campania

Cap.	Descrizione	Residui Passivi al 01/01/2013	Imputati nei corso del 2013	Impegnati nel 2013	Residui Passivi al 31/12/2013
9250	Somme provenienti dal conto "Risorse CEE - Cofinanz." N. 22914 acceso presso la Tesoreria dello Stato in attesa di imputazione	845.244.696,46	64.147.031,33	239.327.454,04	1.020.425.119,17
9278	Somme provenienti dal contodi Tesoreria regio	1.194.175.354,58	370.172.659,95	660.795.910,60	1.484.799.205,23
9114	Somme incassate sul conto di tesoreria acceso alla gestione sanitaria in attesa di imputazione	340.027.823,00	284.460.348,54	80.966.876,66	136.534.351,12
9282	Somme provenienti dal Conto di Contabilità speciale acceso presso la Tesoreria Provinciale dello Stato	2.100.203.990,10	1.122.643.527,43	166.909.289,14	1.144.469.756,63
TOTALE		4.479.651.864,14	1.841.422.962,43	1.147.999.530,44	3.786.228.432,15

Con nota prot. C.C. n. 3617 del 23 giugno 2016, la Regione ha aggiornato il dato, fornendo la situazione dei sospesi al 21 giugno 2016, rappresentata nel seguente schema (Tabella 2-bis), evidenziando che le difficoltà di smaltimento si allocano su “sospesi di formazione anteriore al 2004, dove la percentuale di smaltimento scende al 1,2% dal montante a fine 2013, a fronte di una percentuale di smaltimento superiore al 90% per i sospesi di formazione successiva al 2006”.

Tabella 2-bis. Aggiornamento su smaltimento sospesi tesoreria. Fonte: Regione Campania. Elaborazione totali ante 2004 e ante 2006: Corte dei conti

Smaltimento dei Residui Passivi per incasso temporaneo sulle partite di giro esistenti al 31/12/2013									
anno	cap	denominazione	Residui Passivi al 31/12/2013	Sistemazioni contabili dei residui				Residui 2013 in attesa di sistemazione al 21/06/2016	% delle sistemazioni contabili al 21/06/2016
				effettuate nel 2014	effettuate nel 2015	effettuate nel 2016	Totale		
2013	9114	<i>riemissione spese non andate a buon fine.</i>	80.966.876,66	80.049.601,95	45.541,17	752.702,36	80.847.845,48	119.031,18	99,853%
	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	239.327.454,04	230.770.993,04	2.765.209,59	45.316,75	233.581.519,38	5.745.934,66	97,599%
	9278	<i>somme provenienti dal conto "risorse cee-cofinanz. n. 22914 acceso presso la tesoreria dello stato in attesa di imputazione</i>	660.795.910,60	660.795.910,60	0,00	0,00	660.795.910,60	0,00	100,000%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	166.909.289,14	164.881.522,23	14.360,62	0,00	164.895.882,85	2.013.406,29	98,794%
Totali			1.147.999.530,44	1.136.498.027,82	2.825.111,38	798.019,11	1.140.121.158,31	7.878.372,13	99,314%
2012	9114	<i>riemissione spese non andate a buon fine.</i>	55.567.474,46	55.567.474,46	0,00	0,00	55.567.474,46	0,00	100,000%
	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	119.101.957,52	92.721.887,18	4.804.955,90	93.548,00	97.620.391,08	21.481.566,44	81,964%
	9278	<i>somme provenienti dal conto "risorse cee-cofinanz. n. 22914 acceso presso la tesoreria dello stato in attesa di imputazione</i>	50.352.984,14	50.352.984,14	0,00	0,00	50.352.984,14	0,00	100,000%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	292.106.307,72	289.736.095,78	720.367,90	7.400,00	290.463.863,68	1.642.444,04	99,438%

Totali			517.128.723,84	488.378.441,56	5.525.323,80	100.948,00	494.004.713,36	23.124.010,48	95,528%
2011	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	48.482.176,72	22.578.278,42	8.089.338,87	62.577,20	30.730.194,49	17.751.982,23	63,385%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	138.894.377,64	132.669.287,19	300.971,03	0,00	132.970.258,22	5.924.119,42	95,735%
Totali			187.376.554,36	155.247.565,61	8.390.309,90	62.577,20	163.700.452,71	23.676.101,65	87,364%
2010	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	95.427.031,20	13.172.308,98	59.953.070,43	142.913,72	73.268.293,13	22.158.738,07	76,779%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	201.672.107,23	178.117.851,31	17.102.614,00	0,00	195.220.465,31	6.451.641,92	96,801%
Totali			297.099.138,43	191.290.160,29	77.055.684,43	142.913,72	268.488.758,44	28.610.379,99	90,370%
2009	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	85.567.619,33	56.819.907,70	10.255.484,97	20.195,96	67.095.588,63	18.472.030,70	78,412%
	9278	<i>somme provenienti dal conto "risorse cee-cofinanz. n. 22914 acceso presso la tesoreria dello stato in attesa di imputazione</i>	128.858.477,68	128.858.477,68			128.858.477,68	0,00	100,000%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	151.481.735,31	141.675.138,58	3.130.453,98	0,00	144.805.592,56	6.676.142,75	95,593%
Totali			365.907.832,32	327.353.523,96	13.385.938,95	20.195,96	340.759.658,87	25.148.173,45	93,127%
2008	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	50.091.065,22	12.329.024,17	17.503.641,18	22,50	29.832.687,85	20.258.377,37	59,557%
	9278	<i>somme provenienti dal conto "risorse cee-cofinanz. n. 22914 acceso presso la tesoreria dello stato in attesa di imputazione</i>	3.575.089,31	3.575.089,31	0,00	0,00	3.575.089,31	0,00	100,000%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	64.023.316,64	41.901.694,73	19.172.723,46	0,00	61.074.418,19	2.948.898,45	95,394%
Totali			117.689.471,17	57.805.808,21	36.676.364,64	22,50	94.482.195,35	23.207.275,82	80,281%

2007	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	20.255.196,40	4.679.217,72	4.650.437,07	0,00	9.329.654,79	10.925.541,61	46,061%
	9278	<i>somme provenienti dal conto "risorse cee-cofinanz. n. 22914 acceso presso la tesoreria dello stato in attesa di imputazione</i>	465.239,86	465.239,86			465.239,86	0,00	100,000%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	83.061.121,31	76.846.175,59	3.622.121,80	0,00	80.468.297,39	2.592.823,92	96,878%
Totali			103.781.557,57	81.990.633,17	8.272.558,87	0,00	90.263.192,04	13.518.365,53	86,974%
2006	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	72.107.289,80	12.891.620,41	23.446.521,79	538.837,89	36.876.980,09	35.230.309,71	51,142%
	9278	<i>somme provenienti dal conto "risorse cee-cofinanz. n. 22914 acceso presso la tesoreria dello stato in attesa di imputazione</i>	503.749.126,21	503.749.126,21			503.749.126,21	0,00	100,000%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	9.756.548,57	1.436.100,97	6.436.325,06	0,00	7.872.426,03	1.884.122,54	80,689%
Totali			585.612.964,58	518.076.847,59	29.882.846,85	538.837,89	548.498.532,33	37.114.432,25	93,662%
2005	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	61.684.414,82	3.409.623,95	28.584.555,58	245.436,73	32.239.616,26	29.444.798,56	52,265%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	10.902.741,61	0,00	2.905.502,06	0,00	2.905.502,06	7.997.239,55	26,649%
Totali			72.587.156,43	3.409.623,95	31.490.057,64	245.436,73	35.145.118,32	37.442.038,11	48,418%
2004	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	33.432.784,56	2.240.950,18	900.192,93	1.832,00	3.142.975,11	30.289.809,45	9,401%
	9278	<i>somme provenienti dal conto "risorse cee-cofinanz. n. 22914 acceso presso la tesoreria dello stato in attesa di imputazione</i>	137.001.777,43	137.001.777,43	0,00	0,00	137.001.777,43	0,00	100,000%

	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	3.893.556,41	0,00	1.696.560,52	0,00	1.696.560,52	2.196.995,89	43,574%
Totali			174.328.118,40	139.242.727,61	2.596.753,45	1.832,00	141.841.313,06	32.486.805,34	81,365%
2003	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	50.125.271,40	302.008,68	0,00	11.330,62	313.339,30	49.811.932,10	0,625%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	4.136.899,87	0,00	393.968,88	0,00	393.968,88	3.742.930,99	9,523%
Totali			54.262.171,27	302.008,68	393.968,88	11.330,62	707.308,18	53.554.863,09	1,304%
2002	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	31.151.757,01	1.059.233,86	0,00	0,00	1.059.233,86	30.092.523,15	3,400%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	522.915,56	41.083,31	345.726,94	0,00	386.810,25	136.105,31	73,972%
Totali			31.674.672,57	1.100.317,17	345.726,94	0,00	1.446.044,11	30.228.628,46	4,565%
2001	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	32.287.382,36	28.585,88	0,00	0,00	28.585,88	32.258.796,48	0,089%
	9282	<i>somme provenienti dal conto di contabilita' speciale acceso presso la tesoreria provinciale dello stato di napoli in attesa di imputazione</i>	17.108.834,62	222.842,97	194.504,50	0,00	417.347,47	16.691.487,15	2,439%
Totali			49.396.216,98	251.428,85	194.504,50	0,00	445.933,35	48.950.283,63	0,903%
2000	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	45.120.436,17	0,00	0,00	0,00	0,00	45.120.436,17	0,000%
Totali			45.120.436,17	0,00	0,00	0,00	0,00	45.120.436,17	0,000%
1999	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	30.868.964,54	0,00	0,00	0,00	0,00	30.868.964,54	0,000%
Totali			30.868.964,54	0,00	0,00	0,00	0,00	30.868.964,54	0,000%
1998	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	1.804.648,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1.804.648,01	0,000%
Totali			1.804.648,01	0,00	0,00	0,00	0,00	1.804.648,01	0,000%
1997	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	2.515.212,57	0,00	0,00	0,00	0,00	2.515.212,57	0,000%

Totali			2.515.212,57	0,00	0,00	0,00	0,00	2.515.212,57	0,000%
1996	9250	<i>somme provenienti dal conto di tesoreria regionale in attesa di imputazione</i>	1.066.618,85	0,00	0,00	0,00	0,00	1.066.618,85	0,000%
Totali			1.066.618,85	0,00	0,00	0,00	0,00	1.066.618,85	0,000%
Totali generali			3.786.219.988,50	3.100.947.114,47	217.035.150,23	1.922.113,73	3.319.904.378,43	466.315.610,07	87,684%
<i>ante 2006</i>			<i>463.624.215,79</i>	<i>144.306.106,26</i>	<i>35.021.011,41</i>	<i>258.599,35</i>	<i>179.585.717,02</i>	<i>284.038.498,77</i>	<i>38,735%</i>
<i>ante 2004</i>			<i>216.708.940,96</i>	<i>1.653.754,70</i>	<i>934.200,32</i>	<i>11.330,62</i>	<i>2.599.285,64</i>	<i>214.109.655,32</i>	<i>1,199%</i>

4.2. Rischi di alterazione qualitativa del risultato di amministrazione. Come si accennava, il “sospeso di tesoreria” può riguardare entrate già accertate o di nuovo accertamento. Le due ipotesi, che di seguito si simulano e si schematizzano per facilitarne la comprensione e l’impatto sul risultato di amministrazione, comportano rischi di vario tipo, che convergono verso una alterazione della rappresentazione del conto del bilancio, rispettivamente per entrate già accertate (ipotesi a, cfr. Tabella 2.1) e per entrate mai accertate (ipotesi b, cfr. Tabella 2.2),

4.2.1. Nell’ “ipotesi a” (riscossione di somme già accertate.), se per un verso viene evitata la crescita del risultato di amministrazione “formale” (al netto cioè dei vincoli), per altro verso non si consente la corretta rilevazione del quantitativo di vincoli che grava sulla cassa, occultando un eventuale impiego del fondo oltre la sua quota vincolata, con una finale incapienza della cassa al 31.12 rispetto al totale dei vincoli.

In questa eventualità, è elevato il rischio di un’alterazione qualitativa del risultato di amministrazione, sul quale si dovrebbe registrare una compressione nei termini e per le ragioni che si espongono *infra* al § 5.

Il sottostante schema, infatti, ipotizza un incasso per 100, corrispondente ad entrate vincolate subito impiegate per spesa a carattere generico. Se è vero che il risultato di amministrazione formale rimane 0, come si vede, si dissimula il risultato sostanziale di - 100.

Il rischio di una dissimulazione in tal senso è molto elevato, specie se si considera che per le regioni, a differenza che per gli enti locali, le entrate vincolate costituiscono la parte più consistente del bilancio (si pensi in particolare ai trasferimenti e ai fondi comunitari); nel caso della Regione Campania, infatti, le entrate a destinazione specifica costituiscono circa il 93% del totale delle entrate annuali (cfr. Tabella 2.1.1).

In sede di controdeduzioni, l’Amministrazione ha affermato che in realtà l’incidenza del fenomeno è inferiore ove si tenga conto che una parte consistente di tali entrate sono trasferimenti erogati alla Regione “a rendicontazione” delle spesa, quindi, in sostanza, le stesse entrate sono anticipate dalla stessa Regione, non creando un problema di distrazione ed impiego ad altro fine, con generazione dell’obbligo “restitutorio” di “ricostituzione” (con correlata evidenziazione di vincoli sul risultato di amministrazione cfr. § 4.4. e 5.1 e 5.2.1).

La Regione, peraltro, non smentisce il rischio di mancata rilevazione diffusa dei vincoli per le entrate a destinazione specifica erogate prima dell'effettuazione della spesa e senza previa rendicontazione.

Pertanto e in definitiva, tale prassi contabile, sebbene eviti che il risultato di amministrazione formale (al netto dei vincoli) venga alterato per effetto dell'accertamento e incasso in conto terzi (grazie alla compressione realizzata a mezzo di residui passivi in partite di giro):

- altera diffusamente la corretta rappresentazione delle grandezze di bilancio, in particolare del conto dei residui attivi;
- non consente di rilevare eventuali maggiori vincoli per incapienza del fondo cassa rispetto ai vincoli per incassi a specifica destinazione per cui non è stata compiuta la correlata erogazione di spesa.

Tabella 2.1 "Ipotesi a"

	2013 normale		2013 con sospesi	
	R.Attivi finali	R.Passivi finali	RA finali	RP finali
<i>C/proprio</i>	100	100	100	100
<i>C/proprio vincolato</i>	100	100	100	100
<i>C/terzi</i>			100	100
Residui A-P	0		0	
Cassa	<i>riscossioni</i>	<i>pagamenti</i>	<i>riscossioni</i>	<i>pagamenti</i>
<i>f. iniziale</i>	0		0	
<i>C/proprio</i>		100		100
<i>C/proprio vincolato</i>	100			
<i>C/terzi</i>			100	
Cassa finale	0		0	
R.A.	0		0	
<i>vincoli</i>	100		0	
<i>Disavanzo sostanziale</i>	-100		0	

Tabella 2.1.1. Quota a specifica destinazione delle entrate.

Fonte: Regione Campania

Bilancio Gestionale 2013	€ migliaia	incidenza %
<i>Stanziamiento Entrata Vincolata</i>	25.189	95%
<i>Stanziamiento Entrata Totale</i>	26.564	
Bilancio Gestionale 2014		
<i>Stanziamiento Entrata Vincolata</i>	23.972	94%
<i>Stanziamiento Entrata Totale</i>	25.535	
Bilancio Gestionale 2015		
<i>Stanziamiento Entrata Vincolata</i>	18.220	92%
<i>Stanziamiento Entrata Totale</i>	19.794	
Bilancio Gestionale 2016		
<i>Stanziamiento Entrata Vincolata</i>	18.444	92%
<i>Stanziamiento Entrata Totale</i>	20.006	
Media		93%

4.2.2. Nell'“ipotesi b” (cfr. Tabella 2.2), invece, l'Ente realizza una compressione del risultato di amministrazione del tutto analoga a quella che avrebbe effettuato contabilizzando impieghi per entrate a specifica destinazione non ricostituite, secondo uno schema contabile analogo a quello che viene utilizzato per le somme a specifica destinazione impiegate ad altri fini (D.lgs. n. 118/2011, All. 4.2, § 10.2), cfr. § 5.

Tabella 2.2 “Ipotesi b”

	2013 normale		2013 con sospesi	
	R.Attivi finali	R.Passivi finali	RA finali	RP finali
<i>C/proprio</i>	100	100	(100)	100
<i>C/proprio vincolato</i>	100	100	100	100
<i>C/terzi</i>			100	100
Residui A-P	-100		-100	
Cassa	<i>riscossioni</i>	<i>pagamenti</i>	<i>riscossioni</i>	<i>pagamenti</i>
<i>f. iniziale</i>	0		0	
<i>C/proprio</i>		100		100
<i>C/proprio vincolato</i>	100			
<i>C/terzi</i>			100	
Cassa finale	0		0	
R.A.	0		-100	
<i>vincoli</i>	100		0	
<i>Disavanzo sostanziale</i>	-100		-100	

Tuttavia, anche in questa ipotesi, sussistono rischi di una non corretta rappresentazione del risultato di amministrazione, nell'ipotesi in cui l'Ente si avvalga della possibilità di registrare sull'esercizio precedente "maggiori" accertamenti la cui regolazione di incasso è intervenuta nell'esercizio successivo (cfr. *infra* e Tabella 2.3).

La possibilità di una simile asincronia tra accertamento e regolarizzazione dell'incasso si collega alla possibilità, concessa dai nuovi principi contabili, di accertare sul rendiconto dell'esercizio finanziario già chiuso entrate incassate nell'esercizio successivo (ipotesi c). Tale possibilità è ammessa per operazioni per cassa "*effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto*". La *ratio* della deroga è che la manifestazione di cassa, unitamente alla evidenza di una competenza economica riferibile all'esercizio anteriore, rendono superflua la "documentazione" della sussistenza del titolo per l'accertamento entro l'esercizio finanziario ormai chiuso (cfr. SRC Campania n. 173/2015/PRSP). Così, ad esempio:

- per il caso di un'entrata extra-tributaria riferibile per competenza all'esercizio precedente, di cui sussiste già l'evidenza civilistica della sua formazione e incasso (scritturale), anche se tale evidenza viene documentata solo successivamente alla chiusura dell'esercizio finanziario: si tratta, segnatamente, degli interessi attivi bancari (costituiti da moneta scritturale il cui incasso, quindi, si traduce nella stessa scritturazione contabile da parte dell'ente depositario) comunicati nei primi mesi dell'anno successivo (D.lgs. n. 118/2011, Allegato 4.2., punto 3.9).

- per il caso delle entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti, le quali sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto (Allegato 4.2., punto 3.7.5.);

- per il caso di evasione, (Allegato 4.2., punto 3.7.6), purché, però, si tratti di entrate già incassate. Altrimenti, esse possono essere accertate solo sulla base dell'accertamento formale ed entro la chiusura dell'esercizio finanziario, come risulta dal seguente passaggio dei principi contabili applicati: «*Sono accertate per cassa anche le entrate derivanti dalla lotta all'evasione delle entrate tributarie riscosse per cassa, salvo i casi in cui la lotta all'evasione è attuata attraverso l'emissione di ruoli e liste di carico, accertate sulla base di documenti formali*» (enfasi aggiunta; Allegato 4.2., punto

3.7.6). È quindi sempre escluso l'accertamento di evasione basata su evidenze "cartolari" con effetto sull'esercizio precedente.

Tale possibilità deve peraltro coniugarsi con il principio della stabilità storica della rendicontazione (di cui sono corollari l'intangibilità della gestione residui e quello temporale della competenza finanziaria, cfr. Sezione riunite Sentenza n. 70/2015/EL; SRC Campania n. 37/2016/PRSP). Il presupposto per un riaccertamento di un maggiore residuo, infatti, non può che essere è la sussistenza di un titolo per l'accertamento (e della correlata esigibilità) incistati in precedenti esercizi finanziari, in caso contrario il maggiore accertamento non può che essere registrato, già in via del tutto eccezionale, nella competenza dell'anno finanziario appena trascorso.

La Regione afferma di essersi avvalsa diffusamente di questa possibilità con riguardo ad entrate in precedenza incassate col metodo dei sospesi di tesoreria. In proposito non si può non rilevare come tale facoltà si sia spinta in molti casi ben oltre il limite temporale di legge massimo, individuato nella scadenza di legge per l'approvazione del rendiconto (quindi non oltre il 30 giugno 2014). La documentazione prodotta attesta la confluenza negli accertamenti/riaccertamenti 2013 di regolarizzazioni per cassa le cui reversali hanno data addirittura 2015. Tale situazione, da sé, imporrebbe di non considerare conforme a legge le regolarizzazioni successive al 30 giugno 2014 in quanto questo rischia di alterare la competenza finanziaria e liberare risorse per competenza, senza rilevare immediatamente i vincoli per cassa, come si illustra di seguito più dettagliatamente.

All'uopo, si riporta, *ad explanandum*, una simulazione di regolazione diluita su tre esercizi. Ipotizzando un incasso in conto terzi, nel 2012, pari a 100, correlato a risorse mai accertate, l'ente registra nel 2012 un risultato di amministrazione pari 0, per effetto del residuo passivo "sospeso" (a fronte di un risultato "virtuale" pari a 100, non rilevato nell'anno di incasso).

Per effetto della successiva regolazione per cassa, effettuata fino a marzo 2015, l'Ente, nel 2013, registra solo un "maggiore residuo attivo" per 100, senza regolazione di cassa. Per contro, il vincolo per cassa viene registrato solo nel 2014, con il rischio di occultare, nel 2013, entrate a specifica destinazione impiegate per cassa per scopi generici e non ricostituite, replicando il rischio di cui alla ipotesi "a" (cfr. Tabella 2.3).

Tabella 2.3. “Ipotesi c”

	Conto residui 2012		2013		2014	
	RA	RP	RA finali	RP finali	RA finali	RP finali
<i>C/proprio</i>						
<i>C/proprio vincolato</i>	versamento in entrata del mandato di pagamento per regolarizzazione		↑100		100	
<i>C/terzi</i>		100		=100		-100
Residui A-P			0		-100	
Cassa	<i>riscossioni</i>	<i>pagamenti</i>	<i>riscossioni</i>	<i>pagamenti</i>	<i>riscossioni</i>	<i>pagamenti</i>
<i>f. iniziale</i>	0		100		0	
<i>C/proprio</i>						
<i>C/proprio vincolato</i>					reversale di incasso per 100	
<i>C/terzi</i>	100					Mandato per regolarizzazione per 100
Cassa finale	100					
RA			100		100	
vincoli	100		0		100	
Avanzo/Disavanzo sostanziale	0		100		0	

Nel caso concreto, nel rendiconto 2013, le attività di regolarizzazione sono state effettuate fino a marzo 2015 (quindi, a prescindere dall'imputabilità, per competenza, del titolo di accertamento, ben oltre il termine di legge per l'approvazione del rendiconto), hanno generato maggiori accertamenti/riaccertamenti e sono state pari a € **971.985.294,67** (oltre il 56% dei maggiori riaccertamenti per € 1.733.380.959,89 di cui alla Tabella 1).

Si deve assumere che i restanti maggiori riaccertamenti per € 761.395.665,22, riguardino invece fatti di gestione il cui titolo ed esigibilità è effettivamente “incistato” in esercizi precedenti, come verificato in sede di accesso mediante indagine campionaria.

Tabella 2.4. Maggiori riaccertamenti di residui attivi e accertamenti, per sospesi di tesoreria per cui non sussiste pregressa registrazione di entrata, regolarizzati successivamente al 31.12.2013.

Fonte: Regione Campania

TITOLO ENTRATA	Residui ante 2013	2013	Totali
TITOLO 1 • Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	210.369.772,43	109.236.619,78	319.606.392,21
TITOLO 2 • Trasferimenti correnti	281.693.826,99	20.876.215,76	302.570.042,75
TITOLO 3 • Entrate extratributarie	227.533.236,06	7.043.590,02	234.576.826,08
TITOLO 4 • Entrate in conto capitale	113.690.022,11	1.542.911,52	115.232.933,63
Totali	833.285.857,59	138.699.437,08	971.985.294,67

Secondo la Regione, infatti, *«L'applicazione dei nuovi principi consente, invece, entro i termini del Rendiconto, onde consentire il riallineamento delle scritture contabili alle risultanze effettive della gestione, la registrazione di tali maggiori accertamenti in conto all'esercizio nel quale la manifestazione numeraria è avvenuta, sempre con imputazione alle annualità competenti.*

Questi maggiori accertamenti riguardano sia la gestione dei residui che la gestione di competenza.

In sintesi, sono stati registrati maggiori accertamenti (per i quali la manifestazione numeraria è avvenuta nel 2013 ma il cui ordinativo di incasso è stato emesso nel corso del 2014) su residui da residui per complessivi Euro 833.286.857,59, e sulla competenza per Euro 138.699.437,08»

4.3. Il rischio di alterazione quantitativa. La duplicazione dei residui.

Inoltre, accanto ai rischi di non corretta rilevazione qualitativa del risultato di amministrazione, la prassi dei “sospesi di tesoreria” rischia di determinare un’alterazione quantitativa del risultato di amministrazione finale.

Come osservato dalla Procura, fermo restando il rischio della dissimulazione di vincoli qualitativi sulla cassa, in termini “quantitativi” *«La iscrizione di un pari "residuo passivo" in contropartita, così da bilanciare e sterilizzare l'effetto combinato della riscossione, per cassa, e del mantenimento delle ragioni del credito, per competenza e residui, è un rimedio che, tuttavia, potrebbe portare a un aggravamento della confusione degli uffici di Ragioneria, nel momento in cui si dovrà procedere a regolarizzare e cancellare poste di credito e di debito».*

Questo rischio si colloca nella fase di rilevazione dei “maggiori accertamenti o riaccertamenti” di cui al paragrafo precedente. Infatti, tanto nell’ “ipotesi b” che nella

sua variante “ipotesi c”, il gap temporale tra incasso di fatto e regolarizzazione e il disordine contabile che è alla base del procedimento dei sospesi (specie se risalenti ad un periodo antecedente al 2006) determina un’estrema difficoltà pratica di ricostruire correttamente l’“identità” dell’incasso.

Si rammenta che per le annualità antecedenti al 2006 l’Amministrazione regionale disponeva solo di scarse “distinte” cartacee d’incasso, con informazioni insufficienti a riversare correttamente le somme. Per questa ragione la Regione ha dovuto procedere ad una difficoltosa e materiale ricostruzione dell’informazioni necessarie a “regolarizzare” i sospesi, richiedendo copia delle registrazioni d’incasso (a suo tempo effettuate) direttamente dalla Banca d’Italia, che ne disponeva in ragione degli scopi di compilazione del *data base* SIOPE e di tesoriere centrale.

In queste condizioni, è forte il rischio “operativo” che la regolarizzazione abbia portato a considerare incipienti gli accertamenti di un dato anno e a valutare risorse già incassate come mai accertate (e per l’effetto a considerare “maggiore accertamento” l’incassato), aumentando il risultato di amministrazione.

In questo modo lo stesso titolo finisce per legittimare l’iscrizione di due crediti, uno dei quali soltanto potrà registrare l’incasso; di conseguenza, con il tempo, potrebbero mantenersi in bilancio residui “a strascico” di cui non è possibile ricostruire la ragione del mantenimento e allo stesso tempo della cancellazione, in quanto non è più possibile (specie a distanza di anni) avere certezza dell’avvenuto incasso, in quanto la traccia contabile della riscossione è allocata altrove e su altro credito.

L’ipotesi è comprovata dalle verifiche effettuate in sede di accesso presso gli uffici contabili della Regione. Gli ufficiali della Corte hanno effettuato un campionamento sulle popolazione dei residui attivi iniziali di parte corrente, selezionando un campione per maggiore anzianità.

Il campione sul Titolo II riguardava solo cancellazioni e residui per la quasi totalità antecedenti il 2000 (cfr. Tabella 2.3.1).

Tabella 2.3.1. Campione estratto sul titolo II.

CAPITOLO	TIT.	TIP.	CAT.	ESERCIZIO DI PROVENIENZA	RESIDUO INIZIALE AL 01/01/2013	RISCOSSIONI NELL'ANNO 2013	RIACCERTAMENTO-	RESIDUI FINALI AL 31/12/2013
							MINORI ACCERTAMENTI	
574	2	20101	2010101	2012	705.033,64	705.033,64	-	-
574	2	20101	2010101	2001	1.769.044,14	-	1.769.044,14	-
574	2	20101	2010101	2000	1.382.953,14	-	1.382.953,14	-
574	2	20101	2010101	1999	36.885,82	-	36.885,82	-
574	2	20101	2010101	1998	226.072,12	-	226.072,12	-
SUBTOTALE							3.414.955,22	
542	2	20101	2010101	1992	739.049,82	-	739.049,82	-
SUBTOTALE							739.049,82	

Il 100% del campione esaminato non risultava supportato da titolo per la cancellazione, rivelando l' insussistenza *ab origine* del titolo.

Segnatamente, il campione esaminato riguardava titoli cancellati per un importo totale di € 4.154.005,04, segnatamente:

- il capitolo 542, concernete “fondi statali per l'attuazione dei regolamenti comunitari (articolo 5 legge 8 novembre 1986, n.752)”;
- il capitolo 574, concernente “fondi statali per il miglioramento genetico del bestiame (D.lgs. n.143/97 - d.p.c.m. 11 maggio 2001)”

La Regione ha fornito a supporto della cancellazione la nota prot. Giunta n. 0015984 del 10/05/2014 avente ad oggetto: DDR. n. 41 del 10/01/2014- “*Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 31/12/2012*”, con allegato il prefato decreto dirigenziale.

Sul primo capitolo, il cui importo originario ammontava a € 739,049,82, la documentazione fornita riportava la seguente motivazione di stralcio: “*Riferiti a programmi conclusi – Carenza di documentazione e riscontri contabili – da cancellare*”.

Sul secondo capitolo (residuo iniziale € 3.414.955,22), la documentazione fornita a supporto dello stralcio riportava la seguente reiterata motivazione: “*Allo stato non sono stati riscontrati documenti utili per poter certificare la reale riscossione – Si ritiene che i citati importi siano stati riscossi nel corso degli anni – da cancellare*”.

La Regione ha poi fornito i titoli originari per l'accertamento di cui al capitolo 574 (che costituisce l'82% del campione del Titolo II), tuttavia non è stata fornita

alcuna prova o evidenza sull'effettivo incasso o comunque sul titolo per la cancellazione, tantomeno del loro impiego, nonché del rispetto del vincolo gravante su di esse.

Per il restante 18% del campione (capitolo 542) non è addirittura prodotto né il titolo dell'iscrizione né tantomeno l'evidenza della effettiva riscossione.

In definitiva, la Regione ha proceduto ad una cancellazione di residui attivi, gravati da vincolo di destinazione, sulla base di una mera presunzione, afferente alla loro riscossione, non suffragata dalla documentazione consegnata. La verifica campionaria, dunque, conferma l'ipotesi di sussistenza di maggiori accertamenti "duplicati" o peggio, in alternativa, la sussistenza di diffusi illeciti su entrate peraltro a destinazione vincolata.

4.4. Riverbero dell'irregolarità dei sospesi sulla rappresentazione del risultato di amministrazione. In definitiva, sulla base di quanto sopra illustrato e comprovato da verifiche documentali e contabili, la prassi dei "sospesi di tesoreria" è in grado alterare la corretta rappresentazione del risultato di amministrazione sia in termini qualitativi (incassi vincolati) che quantitativi (rischio operativo di duplicazione dei residui a titolo di "maggiore accertamento", a causa del disordine contabile stratificato negli anni).

La conclusione, esattamente in questi termini, è stata condivisa dalla Procura, la quale ha osservato che «il risultato di amministrazione di cui si deve dare evidenza nel rendiconto da parificare e approvare con legge - risultato rilevante ai fini della costruzione del bilancio di previsione dell'esercizio successivo - rischia di essere alterato se la regolarizzazione non viene effettuata prima della predisposizione del rendiconto [...]. La iscrizione di un pari "residuo passivo" in contropartita, così da bilanciare e sterilizzare l'effetto combinato della riscossione, per cassa, e del mantenimento delle ragioni del credito, per competenza e residui, è un rimedio che, tuttavia, potrebbe portare a un aggravamento della confusione degli uffici di Ragioneria, nel momento in cui si dovrà procedere a regolarizzare e cancellare poste di credito e di debito».

Inoltre, sempre la Procura ha osservato che l'impossibilità (temporanea) di determinare l'imputazione della entrata impedisce di sapere se si tratta di entrata di competenza o a valere sui residui attivi, alterando la rappresentazione degli equilibri e

non consentendo un'adeguata pianificazione di eventuali azioni interruttive della prescrizione sulla massa dei residui.

Tanto premesso, considerato che i sospesi rientrano nell'oggetto della rivalutazione imposto dal riaccertamento straordinario per la Regione Campania, sulla base della normativa sopra richiamata (cfr. § 2.2.1) e considerato, altresì, che il giudizio di parifica mira ad attribuire certezza alle poste contabili, mentre la prassi dei sospesi, come diffusamente argomentato, per sua stessa natura, tale certezza non fornisce, ne consegue che ai fini della parificabilità del risultato di amministrazione, l'intero importo dei sospesi al 31.12.2013 costituirebbe, astrattamente, una posta non parificabile.

Tale non parificabilità non può che tradursi in un vincolo sul risultato di amministrazione a scopo di "neutralizzazione" dell'eventuale saldo positivo o di aggravio cautelativo del disavanzo sostanziale.

Il presupposto del vincolo è il richiamato "rischio" di alterazione qualitativa e/o quantitativa del risultato di amministrazione ed essendo una cautela contabile non necessariamente corrisponde ad un squilibrio di bilancio effettivo.

Pertanto, da un lato, in presenza di un minore risultato di amministrazione, l'Ente ne deve tenere conto nella gestione in corso ed effettuare le necessarie variazioni/assestamenti di bilancio, per altro verso, tale esigenza potrebbe non sussistere ove la stessa ragione del vincolo sia venuta meno, attraverso la dimostrazione *per tabulas* della rimozione ragionevole del rischio.

Ad esempio, l'Ente, *medio tempore*, può aver posto in essere le naturali misure correttive rispetto ai rischi evidenziati, *in primis* la "regolarizzazione" del sospeso (con la verifica di eventuali ed effettivi vincoli per cassa non registrati) nonché il riaccertamento ordinario dei residui onde verificare l'eventuale duplicazione di crediti.

Pertanto, nella continuità della gestione, al momento della rendicontazione l'esigenza del vincolo potrebbe essere ritoccata in diminuzione.

In sede istruttoria, l'attività controdeduttiva della Regione si è molto concentrata su tale aspetto, insistendo sulla potenziale neutralità del sospeso e sull'intervenuta attività, postuma, di regolarizzazione.

Sussistono, peraltro, ancora alla data del 21 giugno 2016, sospesi per € 466.315.610,07 (cfr. Tabella 2-bis). Cionondimeno si osserva quanto segue.

In primo luogo, la Regione, con l'ausilio del Collegio dei revisori, si è fatta carico di dimostrare che la cassa, alla data del 31.12.2013, risulterebbe capiente rispetto ai

vincoli per cassa ricostruiti sull'ultimo decennio (periodo 2004-2013, mediante censimento delle entrate con specifica destinazione incassate e le correlate spese effettuate) anche al lordo dei sospesi regolarizzati, dimostrando che il rischio di dissimulazione di vincoli rispetto all'attuate cassa, sulla base dei sospesi, è, in concreto, nel caso specifico e per tale periodo, assai ridotto (fermo restando il rischio per il periodo più risalente e per i sospesi comunque non regolarizzati per la stessa fascia temporale, cfr. *infra*, § 5).

Infatti, come si evince dalla Tabella 2-bis, i sospesi regolarizzati, per tale periodo (2004-2013), costituiscono la quasi totalità, essendosi registrato un tasso di smaltimento/eliminazione mediamente superiore al 90%.

Per quanto concerne il rischio di alterazione quantitativa, per altro verso, la verifica effettuata in concreto, concorda con l'evidenza che la maggiore incertezza riguarda le partite in passato registrate in assenza di una schedatura adeguata dei sospesi, con scarse e imprecise distinte cartacee. Si rammenta che solo dal 2006 esiste una schedatura informatica e dettagliata del sospeso tramite la quale è possibile procedere più agevolmente (e con minori incertezze) alla successiva "regolarizzazione".

La stessa Regione, in sede di controdeduzioni, osserva «Per quanto attiene il rischio di duplicazione degli accertamenti, è ovvio, come d'altra parte riscontrato nella relazione istruttoria, che tale rischio può riguardare le annualità particolarmente risalenti.

Per quanto attiene l'incasso temporaneo sulle partite di giro effettuato negli ultimi anni, il rischio di duplicazione è del tutto assente, sia per le migliorate procedure di controllo attuate dai dirigenti competenti e dalla direzione finanziaria, sia per i supporti informativi di cui si dispone attualmente.

A riprova di quanto affermato basti pensare che relativamente agli incassi effettuati in partita di giro nel 2013 (ultimo anno, lo si ribadisce nuovamente, di applicazione della prassi dei sospesi incassati in partita di giro), pari ad Euro 1.147.999.530,44, il 99% è stato sistemato contabilmente nel corso del 2014 (Euro 1.136.498.027,82).

Man mano che si risale nel tempo è ovvio che si presentano difficoltà in materia di disponibilità documentale (come chiarito in sede di accesso, negli anni maggiormente risalenti mancavano strumenti informatici adeguati).

In tal senso l'operazione effettuata in riaccertamento straordinario e citata nella Relazione istruttoria (per quanto attiene i capp. 542 e 574) rappresenta, come in parte già anticipato al punto 3.1 operazione di ripulitura della massa residuale attiva da incongruenze relative a residui che nel contesto normativo contabile odierno non avrebbero ragione di esistere. E d'altra parte questo, come si è detto in precedenza, è uno degli obiettivi dichiarati del riaccertamento straordinario dei residui. [...]»

Alla luce di quanto sopra, considerato che, nella continuità della gestione, la regolarizzazione e la verifica della cassa hanno di molto ridotto il rischio “qualitativo” connesso ai sospesi, quanto meno per quelli successivi al 2004, e che i rischi di duplicazioni, sulla base delle evidenze in atti, sembrano concentrarsi, come da campione verificato, negli anni precedenti (cfr. Tabella 2.3.1), la Sezione non parifica le partite sospese per l'importo di € 216.708.940,96, pari ai sospesi il cui anno di formazione si riferisce all'annualità 2003 e anni precedenti.

È infatti significativo, come si può vedere Tabella 2-bis, che per questi residui passivi il tasso di regolarizzazione, in questi anni, sia stato patologicamente appena del 1,2%, una percentuale del tutto fuori *standard* rispetto al *trend* di regolarizzazione registrato per le annualità successive; ciò, evidentemente, per la difficoltà della Regione di ricostruire l'“identità” degli incassi per questi anni, a fronte di una documentazione cartacea dell'incasso priva di adeguate informazioni e al di sotto di ogni standard di certezza contabile.

Per quanto concerne la differenza rispetto al monte totale dei sospesi non ancora regolarizzati al 21 giugno 2016 (€ 466.315.610,07) e l'ammontare non parificato (€ 216.708.940,96), si osserva che, allo stato degli atti, il tasso di smaltimento particolarmente elevato e la mancata registrazione di incapienze di cassa (post regolarizzazione) fanno presumere che il rischio di alterazione del risultato di amministrazione, in ragione delle annualità interessate, sia ridotto o comunque prontamente governabile, atteso che in breve tempo la Regione potrebbe eliminare i correlati sospesi e verificare da sé eventuali effettive alterazioni del risultato di amministrazione.

Come rilevato dalla Procura «la regolarizzazione non dovrebbe mai essere posticipata rispetto all'assestamento del bilancio di esercizio, che rappresenta l'ultima occasione affinché il risultato di amministrazione, correttamente determinato dal rendiconto, confluisca nel bilancio di esercizio».

In caso contrario, ove la Corte constatasse, in sede di successivi controlli, la mancata eliminazione dei sospesi, contraddicendo l'attuale trend, per i principi sopra espressi, la Regione dovrebbe procedere prontamente all'incremento del vincolo fino a raggiungimento del monte totale dei sospesi non regolarizzati.

5. Cassa vincolata. Sulla base di quanto sopra esposto, risulta ormai chiaro che il fenomeno dei sospesi di tesoreria e la mancanza di un'adeguata schedatura degli incassi in entrata fino al 2006, rendono, allo stato, non conoscibile la quantità di vincoli di legge per cassa, e quindi non è possibile avere allo stato certezza sulla capienza del fondo cassa ad accogliere gli stessi.

La Sezione ha chiesto alla Regione, in sede istruttoria, di effettuare un accertamento specifico sulla cassa: il Collegio dei revisori ha effettuato un censimento di tutti gli incassi vincolati nell'ultimo decennio (a partire dall'anno 2004), al netto dei pagamenti effettuati.

L'accertamento ha avuto un esito positivo: la cassa (pari ad € 439.969.851,47), così verificata, risulta capiente in termini di vincoli; cionondimeno, come concordemente riconosciuto sia dal Collegio dei revisori che dai responsabili della gestione del bilancio, lo stesso accertamento risulta inevitabilmente parziale e viziato in quanto:

- non riguarda il periodo antecedente al 2004;
- sconta la non conoscibilità della "qualità" degli incassi a causa del prefato fenomeno dei "sospesi di tesoreria", specie se risalenti al periodo anteriore alla schedatura informatica degli incassi (ante 2006).

Giova ricordare, al riguardo, quanto dichiarato dallo stesso Collegio dei revisori nella nota di trasmissione alla nostra Sezione (n. prot. C.C. n. 38 del 20/05/2016) nella parte in cui si afferma «[...] Si specifica che per la ricostruzione del dato, sono state utilizzate le schede predisposte in sede di consuntivo per la definizione dei vincoli, conservate presso la Direzione, ad esclusione dei vincoli relativi al Fondo Sanitario Nazionale Indistinto, per i quali si sono utilizzate le ricognizioni effettuate dalla direzione sanità e presentate al MEF in sede di tavolo di monitoraggio della spesa sanitaria, e per i programmi comunitari 2007-2013 per i quali è possibile ad estrazione massiva dei dati di riferimento.

Relativamente all'entrata, oltretutto, come richiesto alla Direzione Generale per le Risorse Finanziarie - UOD 06 -Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto, dalla Corte in sede di accesso, la direzione stessa ha proceduto a rilevare gli incassi di natura vincolata temporaneamente allocati sulle partite di giro (i sospesi di entrata in attesa di corretta imputazione).

Tali somme, con il dettaglio dei capitoli di entrata di corretta imputazione, sono evidenziati in apposita colonna. Pertanto le somme vincolate incassate sono la risultante della somma degli importi desunti come sopra descritto e delle somme relative a questa seconda fattispecie [...]».

Se per un verso, quindi, non c'è prova dell'incapienza della cassa, non v'è, tuttavia, neanche certezza della sua congruità in termini di vincoli.

Per l'effetto, la Sezione parifica, con riserva, il risultato di amministrazione per quel che concerne la cassa e i correlati vincoli che potrebbero emergere al termine della regolarizzazione dei "sospesi" e dal sistematico censimento della qualità specifica o generica della destinazione di legge su incassato e pagato.

5.1. L'obbligo di ricostituzione delle entrate vincolate come corollario della specifica destinazione e della deroga al principio di unità di bilancio. Sussiste infatti un obbligo di ricostituzione delle entrate a destinazione specifica che è il naturale corollario del vincolo impresso per legge.

Per meglio comprendere la disciplina delle entrate vincolate è opportuno inquadrare la funzione del vincolo di destinazione nel sistema della contabilità finanziaria.

L'obbligo di destinazione impresso per legge ad un'entrata, come concordemente ricordato dalla giurisprudenza anche della Sezione Autonomie (da ultimo, Sez. Aut. n. 31/2015/INPR), infatti, costituisce una deroga al principio dell'unità di bilancio che obbedisce ad una logica precisa.

Tramite le entrate e le spese destinate, infatti, la contabilità pubblica consente di controllare (tramite il bilancio autorizzatorio) e rappresentare (tramite specifici obblighi contabili) la concreta realizzazione di un "programma" o di un obiettivo di spesa, improntando la gestione non solo all'equilibrio (art. 81 Cost.), all'efficienza e all'economicità, bensì anche all'efficacia dell'azione amministrativa, cioè, vale a dire, la specifica attuazione di politiche di spesa, in termini di opere e servizi (art. 97 Cost.).

In buona sostanza, a mezzo delle entrate vincolate, la contabilità finanziaria (declinata in entrate e spese) come la contabilità economica (declinata in costi e ricavi e correlate manifestazioni finanziarie) è in grado di rappresentare l'esito (l'*output*) dell'azione amministrativa, consente cioè di sapere se e quali sono stati gli "impieghi" delle fonti di finanziamento e, in modo correlato, se è stato realizzato lo scopo (in contabilità economica, l'oggetto sociale).

La manifestazione finanziaria di risorse (fonti) viene così posta in relazione diretta alla realizzazione di un determinato oggetto, vale a dire una spesa di particolare e primaria rilevanza; tale correlazione deve essere oggetto di rappresentazione in bilancio (di qui la deroga al principio di unità), a garanzia dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Segnatamente, il credito e le somme successivamente incassate, per effetto della deroga al principio dell'unità di bilancio, senza determinare una gestione extra-bilancio, determinano una gestione "separata" all'interno del bilancio medesimo, nei seguenti termini contabili: in termini attivi, sussiste l'obbligo di destinare il credito accertato ed il relativo incassato a copertura e adempimento della spesa destinata e, in termini passivi, in caso di utilizzo delle somme già incassate ad altro scopo ed incapienza del fondo cassa rispetto al correlato vincolo, sussiste un obbligo di ripristinare la provvista per la spesa primaria, a garanzia della realizzazione del pagamento dell'opera destinata.

Nella disciplina degli enti locali tale corollario "passivo" ha avuto un riconoscimento espresso nell'art. 195 TUEL, ed è stato posto in relazione a particolari obblighi procedurali e formali, ma anche in funzione dei limiti alle anticipazioni di tesoreria.

Infatti, proprio perché le somme destinate incassate sono "virtualmente" oggetto di una gestione separata, esse, ove utilizzate ad altro scopo, da un lato, devono essere ricostituite, dall'altro, possono essere considerate "anticipazioni" verso sé stessi sulla riscossione di entrate generiche.

L'impegno di somme a specifica destinazione, del resto, è spesso fisiologica espressione del diverso tempo di smaltimento dei residui attivi e passivi e della necessità di evitare il ricorso non necessario all'anticipazione di tesoreria, con aggravio inutile di costi. Cionondimeno, come nel caso di prolungato ricorso ad anticipazioni di cassa, il ricorso ad entrate a specifica destinazione e la mancata prolungata ricostituzione può essere indice di un latente squilibrio di bilancio, affetto dalla

probabile sussistenza di entrate accertate, ma ineffettive, la cui mancata riscossione impedisce di ricostituire un fondo cassa sufficientemente capiente a ripristinare la provvista vincolata.

Inoltre, considerato che una parte importante della cassa vincolata è rappresentata da mutui di scopo, l'utilizzo stabile di entrate a specifica destinazione in modo costante e prolungato, potrebbe essere di fatto un modo di destinare l'indebitamento, in modo stabile e surrettizio, a spesa non avente carattere di investimento, violando l'art. 119, comma sesto, Cost.

Per questa ragione, con una disposizione specifica solo per gli enti locali, si prevede, ai sensi dell'art. 195 TUEL, in combinato disposto con l'art. 222 TUEL, che il limite alle anticipazioni di tesoreria previsto per tali enti è "cumulato" per legge col monte delle utilizzazioni delle entrate a specifica destinazione, onde evitare che le risorse provenienti da mutui o altre forme di indebitamento vengano stabilmente impiegati per spesa corrente (o comunque non di investimento).

5.2. Tecniche di contabilizzazione dell'obbligo di ricostituzione. Chiarita la funzione nel sistema delle contabilità finanziaria delle entrate a specifica destinazione e la connessione della loro disciplina con l'esigenza di evitare una surrettizia violazione della c.d. "golden rule", occorre contestualizzare tale obbligo nelle dinamiche di quantificazione del risultato di amministrazione.

Nel sistema degli enti locali, oggi è prevista una peculiare disciplina che da evidenza all'obbligo di ricostituzione delle entrate a specifica destinazione attraverso il sistema delle "partire di giro" (All. 4/2 D.lgs. n. 118/2011, § 10.2).

Segnatamente, l'utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento di spese correnti generiche determina la formazione di «carte contabili» di entrata e di spesa, che il tesoriere trasmette al SIOPE utilizzando gli appositi codici provvisori, previsti a tal fine («*Pagamenti/incassi da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 TUEL*»). L'ordine di pagamento, sulla contabilità dell'ente, viene "versato" in entrata e impegnato per pari importo sul conto terzi; contestualmente l'accertamento è "neutralizzato" da un ordine di incasso generico di mera regolazione in conto terzi (D.lgs. n. 118/2011, All. 4.2, § 10.2, prevede che venga accertata ed emessa «*reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera c), sul conto "Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL"*»): di conseguenza rimane acceso un residuo passivo che, da un lato, svolge una

funzione di promemoria sull'esigenza di ricostituzione, per altro verso evita la crescita del risultato di amministrazione. In questo modo il Legislatore, tramite la compressione del risultato di amministrazione, in sede di consuntivo, induce la successiva gestione del bilancio impedendo che le risorse bloccate, altrimenti libere, vengano utilizzate per nuova spesa, ed impone che esse contribuiscano con il loro incasso alla crescita della cassa fino a ricostituzione del vincolo.

In fase di ricostituzione l'ente impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, sul capitolo di spesa "*Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL*". L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente, parallelamente accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa.

5.2.1. Il Legislatore ha così tipizzato, per gli enti locali, una modalità di rilevazione dell'obbligo di ricostituzione delle entrate vincolate, obbligo giuridico contabile che in questo modo viene tracciato sul bilancio.

Ora, questa tipizzazione non si è registrata per l'ordinamento contabile delle Regioni, in quanto sia la norma sull'obbligo di rilevazione nelle partite di giro (D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 10.2), sia il particolare adempimento della ricostruzione preliminare della giacenza vincolata al 1° gennaio del primo esercizio a contabilità armonizzata (All. 4/2, § 10.6) riguardano solamente gli enti locali.

Cionondimeno, si rammenta, l'obbligo di ricostituzione costituisce un corollario necessario determinato dalla costituzione di un vincolo di destinazione per legge e di cui la norma espressa nell'ordinamento degli enti locali (art. 195 TUEL) è semplicemente un'esplicitazione, con l'aggiunta delle particolari cautele nel calcolo dei vincoli ai fini del ricorso alle anticipazioni di tesoreria, come sopra si è evidenziato.

La Regione, in sede di controdeduzione, ha insistito sulla mancanza, nei principi contabili applicati, di una simile disciplina anche per le Regioni. La ragione di tale mancanza, come si è visto è, ad avviso di questa Sezione, del tutto contingente e correlata ad un'esigenza di disciplina peculiare e ancora più pressante per gli enti locali, a causa del fatto che per tali enti le entrate specificamente vincolate sono prevalentemente mutui per gli investimenti e che il loro impiego prolungato a finanziamento della spesa corrente potrebbe determinare una violazione surrettizia della "golden rule" (art. 119, comma sesto, Cost.).

Diversamente, per le Regioni, come già evidenziato, la regola dell'obbligo di ricostituzione e della necessità di una sua evidenziazione contabile discende direttamente dai principi generali e dalla sussistenza di un vincolo di destinazione specifica per legge, che deroga al principio dell'unità di bilancio.

Inoltre, il sistema dei vincoli per mera competenza, che ad avviso della Regione sarebbero idonei ad impedire «*sul medio/lungo periodo squilibri di cassa tra entrata e spesa vincolata, come d'altra parte dimostrato dalla ricostruzione effettuata su richiesta della Corte sul decennio 200[4]-201[3]* », si rivela adeguato solo per le entrate a destinazione generica, secondo la distinzione già tratteggiata anche di recente da questa Corte, con la pronuncia di orientamento delle Sezione Autonomie n. 31/SEZAUT/2015/INPR (e prima in senso conforme, nel precedente sistema contabile, cfr. SRC Lombardia n. 282/2012/PRSE); per contro, la sussistenza di un vincolo di destinazione “specifica” impone un diverso trattamento contabile, essendo tale destinazione impresso dal Legislatore proprio a fini contabili con l'intento di produrre le sopra richiamate esternalità sostanziali in termini di efficacia dell'azione della pubblica amministrazione.

Pertanto, come già nel precedente sistema, la mancata ricostituzione di entrate, ove non evidenziata con il predetto sistema, può essere rilevata con un vincolo sul risultato di amministrazione, quale vincolo “di legge” (cfr. SRC Campania n. 26/2015/PRSP , n. 173/2015/PRSP, n. 228/2015/PRSP).

Infatti depongono in questo senso le seguenti evidenze logiche e normative:

- come tutti gli obblighi di carattere patrimoniale, l'obbligo di ricostituzione deve avere una riconoscibile rappresentazione di bilancio. Oggetto di rappresentazione non sono solo obbligazioni, ma talvolta meri “obblighi” che non hanno rilevanza civilistica, ma hanno fonte esclusivamente contabile per finalità di sistema. Tanto accade per l'obbligo di ricostituzione che discende direttamente dalla sussistenza di un vincolo di specifica destinazione per legge, con conseguente gestione separata, in deroga al principio dell'unità di bilancio;

- come è evidente, la deroga al principio dell'unità di bilancio, in ragione tra l'altro della sua particolare funzione (perseguimento dell'efficacia dell'azione amministrativa, in termini di bilancio, art. 97 Cost.), nel caso delle entrate destinate per legge, non può avere una mera rilevanza per cassa, ma ha necessariamente rilevanza sugli equilibri del bilancio per competenza, all'interno del quale le sorti delle entrate e

delle spese vincolate, costituiscono una gestione virtualmente separata, come recentemente confermato dalla disciplina dei principi di contabilità applicata. Non vi è infatti nessuna norma dell'ordinamento che limiti la deroga ai soli equilibri di cassa né sussiste un principio che giustifichi tale limitazione;

- il risultato di amministrazione, per definizione, è un saldo ibrido di cassa e competenza, su cui possono ridondare vincoli che possono avere la loro ragione d'essere sia nella gestione dei residui che nella gestione di cassa.

Del resto, la mera registrazione di un vincolo pari alla differenza tra entrate accertate e spese vincolate (tipica delle gestioni a vincolo generico) è in grado di preservare solamente le eventuali economie fino alla realizzazione del programma vincolato, ma non è in grado di imporre la ricostituzione di somme eventualmente destinate ad altre finalità.

Il mero residuo passivo per la spesa vincolata, infatti, è solamente in grado di svolgere la funzione di vincolo delle risorse in entrata, ma non può avere forza proattiva sul piano della cassa e dell'assicurazione della provvista per spesa ritenuta di primaria rilevanza, specie se le risorse il cui incasso deve "sostituire" la provvista originaria sono affette da un basso tasso di esigibilità, con la prolungata mancata ricostituzione di un fondo cassa capiente.

È infatti essenziale che gli enti, nel determinare i propri obiettivi di riequilibrio e l'effettivo risultato di amministrazione, tengano conto e computino l'impatto della mancata ricostituzione di entrate aventi specifica destinazione, soprattutto se ciò non è avvenuto nell'ultimo triennio (Sez. Autonomie, n. 16/2012/INPR, spec. sezione prima, punto 3.3 e n. 53/2016/PRSP).

Come infatti è stato osservato da questa Sezione nella pronuncia n. 173/2015/PRSP «[...] per essere uno strumento prudenziale efficiente, il residuo passivo presuppone che tutte le risorse contabilizzate, su cui i residui fanno "vincolo", siano ragionevolmente esigibili. Peraltro, la condizione di residuo, di per sé, evidenzia una difficoltà di cassa, ragione per cui: a) l'ordinamento ne richiede il riaccertamento con evidenziazione delle ragioni del mantenimento, presumendone, implicitamente l'inesigibilità (art. 228 TUEL); b) in relazione a spese di particolare e primaria rilevanza, prevede un vincolo di correlazione tra entrata e spesa a garanzia dell'efficacia dell'azione amministrativa e, a fronte dell'incasso e "consumazione" della relativa specifica copertura, prevede un sistema dei vincoli "ulteriori" sul

risultato di amministrazione, in modo da trasferire sulla generalità delle entrate in passato accertate il vincolo di destinazione ed imporre che il loro futuro incasso sia destinato a spese già impegnate, bloccando la destinazione di risorse in surplus a nuova e diversa spesa (artt. 186, 187, 188 e 193).

Del resto, si osserva, i residui passivi non sono una risorsa sostanziale, ma, per definizione soltanto un vincolo su risorse (di cassa e/o in termini di crediti) idoneo ad evitare che le stesse vengano “applicate” per nuova e ulteriore spesa, anziché coprire quella già assunta» (in questi termini cfr. altresì SRC Campania n. 228/2015/PRSP).

6. Sospesi di cassa e riconoscimento di debiti fuori bilancio. Proseguendo sul versante dei fenomeni di cassa, la Sezione ha verificato un costante scarto, 2013 compreso, tra cassa di fatto (registrazioni sui conti correnti di tesoreria) e cassa di diritto (registrazioni delle autorizzazioni amministrative all’incasso e al pagamento). L’Ente ha giustificato lo scarto (€ 570.038.536,66) con l’accumulo annuale di pagamenti effettuati in assenza di mandato, poiché dovuti per legge, da parte del tesoriere.

Nella “Relazione sulla gestione, esercizio finanziario 2013”, sul processo di riallineamento si rilevano i seguenti dati quantitativi:

TAB. 2.4. Conto di fatto e conto di diritto. Fonte: relazione al rendiconto

Esercizio 2013	<i>Conto di fatto (a)</i>	Conto di diritto (b)	Differenze (b – a)	Note
Fondo di cassa al 31/12/2012	479.817.105,52	1.169.785.071,77	689.967.966,25	Differenza al 01/01/2013
Entrate 2013	18.238.463.260,91	18.238.463.260,91	-	Regolarizzazioni somme da esercizi precedenti
Uscite 2013	17.975.112.061,93	18.188.118.080,71	213.006.018,78	
Differenza	761.168.304,50	1.220.130.251,97	458.961.947,47	
Riscossioni da regolarizzare con reversali	0,00	0,00	0,00	Ordinanze 2013 non regolarizzate
Pagamenti da regolarizzare con mandati	111.076.589,19	0,00	111.076.589,19	
Fondo di cassa finale al 01/01/2013	650.091.715,31	1.220.130.251,97	570.038.536,66	Differenza al 31/12/2013

Sul piano delle cause, l’istruttoria ha consentito di appurare che la fenomenologia sotto osservazione ha causa nella costante effettuazione, negli anni, di pagamenti per debiti fuori bilancio, effettuati dal tesoriere in assenza di mandato in quanto obbligato per legge.

Per l’effetto, la regolarizzazione consiste in pratica nell’attività di riconoscimento di tali debiti.

La contabilità pubblica, in generale – in virtù dei principi di universalità e unità del bilancio, nonché del carattere autorizzatorio dello stesso e del principio dell'equilibrio – richiede che ogni procedura di spesa debba avere fondamento in una precedente autorizzazione di spesa, per cui deve sussistere, nell'unità di bilancio, la relativa copertura.

Pertanto, a prescindere dalla civilistica sussistenza dell'obbligazione, non sono ammessi pagamenti per debiti non contemplati, a monte, dal bilancio autorizzatorio (e perciò “fuori bilancio”), ragione per la quale, la “regolarizzazione” del debito/pagamento effettuato presuppone il riconoscimento del debito sorto ed eventualmente già pagato per consentire l'imputazione a bilancio della spesa e legittimare il movimento finanziario. Tale “riconoscimento” deve avvenire da parte dell'organo che esercita, per legge e statuto, le prerogative di bilancio, per le Regioni, il Consiglio regionale.

Nella contabilità “prearmonizzata”, il riconoscimento era disciplinato, oltre che dagli evocati principi generali, dall'art. 47, commi 3-5, della L.R. n. 7/2002 (Ordinamento contabile della Regione Campania ai sensi dell'articolo 34, comma 1, D.lgs. 28 marzo n. 76/2000); nella nuova contabilità armonizzata, il riconoscimento del debito fuori bilancio è regolato dall'art. 73 del D.lgs. n. 118/2011.

Elemento costante e imprescindibile delle regolarizzazioni, anche per cassa, dunque, è la sussistenza di una legge di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

In caso di capienza dello stanziamento dell'unità di base autorizzata, sulla base di norme tipiche di ciascun ordinamento regionale, si procede a regolarizzazioni per via amministrativa, come oggi disciplinato dall'1, comma 16, della L.R. n. 6/2013 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015) ai sensi del quale: «*La Giunta Regionale, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 118/2011 e dell'articolo 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 57624/2011, è autorizzata ad apportare le seguenti variazioni al Bilancio annuale e pluriennale: [...] d) le variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie rimodulabili dei programmi appartenenti a missioni diverse limitatamente ai fondi iscritti per il pagamento dei debiti fuori bilancio*».

Si rammenta, peraltro, che diverse disposizioni in materia di contabilità pubblica chiariscono che, comunque, il tesoriere non può non effettuare pagamenti cui è tenuto

per legge, anche in assenza di mandato (cfr. art. 185 TUEL, comma 4 e D.lgs. 118/2011, All. 4/2, § 6.3), salva successiva ed immediata attivazione di una procedura di regolarizzazione, volta eventualmente a fare emergere nel conto del bilancio l'esigenza di copertura.

In buona sostanza, effettuato un pagamento per azioni esecutive, deve essere attivata, ove il ritardo dipenda dall'assenza di stanziamento, la necessaria procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio.

In proposito la Sezione ha chiesto anche di chiarire come mai le "partite da regolarizzare" SIOPE non registrino l'intero scarto, ma solo quello per € 111.076.589,19 relativo alle "regolarizzazioni 2013" e quelle non ancora regolarizzate (€ 458.961.947,47): il fenomeno è stato attribuito alla particolare struttura del SIOPE che, a chiusura di ciascun esercizio, fa confluire lo stock da regolarizzare dentro la cassa iniziale dell'anno successivo, facendo perdere memoria delle ragioni dello scarto tra cassa di fatto e cassa di diritto

Peraltro, la cassa SIOPE coincide sostanzialmente con la cassa di fatto al lordo delle partite da regolarizzare per l'anno di riferimento.

TAB. 2.5. Cassa di fatto e registrazioni SIOPE. Elaborazione: Corte dei conti

Esercizio 2013	Siope	fatto	diritto	differenze (diritto - fatto)	differenze (fatto - siope)
Fondo al 31/12/2012	441.126.346,98	479.817.105,52	1.169.785.071,77	689.967.966,25	38.690.758,54
Entrate	18.238.463.260,91	18.238.463.260,91	18.238.463.260,91	-	-
Uscite	18.068.188.651,12	18.068.188.651,12	18.188.118.080,71	119.929.429,59	-
<i>Differenze</i>	<i>611.400.956,77</i>	<i>650.091.715,31</i>	<i>1.220.130.251,97</i>	<i>570.038.536,66</i>	38.690.758,54
Fondo cassa 31/12/2013	645.813.163,56	650.091.715,31	1.220.130.251,97		4.278.551,75
Contabilità speciali	34.412.206,79				

Elaborazioni dato SIOPE e Relazione sulla gestione

Vista la gravità del fenomeno, la Sezione, in sede di accesso, ha ritenuto di effettuare un campionamento per verificare la correttezza delle operazioni di regolarizzazione (popolazione di riferimento).

Segnatamente, sono stati individuati, come campioni, n. 3 pratiche di pignoramenti per ciascun anno dal 2008 al 2012, nonché n. 5 pratiche per il 2013. Tali scelte sono avvenute tenendo in considerazione la consistenza dei pagamenti effettuati in un *range* che varia da un minimo di € 17.000,00 ad un massimo di € 2.700.000,00: risultavano scaricati solo gli anni 2009 e 2010; per le altre annualità, il campione

rivelava la mancata regolarizzazione ad evidenza della lentezza del processo di sistemazione contabile.

6.1. La necessità di neutralizzare la surrettizia crescita del risultato di amministrazione per effetto della maggiore cassa di diritto. Tecniche adottate nel rendiconto 2013. Poiché il rendiconto ed il risultato di amministrazione prendono a riferimento la (più alta) cassa di diritto, si pone la necessità di neutralizzare la “cartolare” maggiore disponibilità di cassa rispetto a quella di fatto (cassa più bassa per effetto di pagamenti già effettuati). Il fenomeno, di per sé, per dimensione e qualità, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto rischia di autorizzare, tramite il risultato di amministrazione, una maggiore spesa futura, con risorse, in realtà, già impiegate ed erogate.

Infatti, per controbilanciare gli effetti di una siffatta irregolarità in grado di accrescere virtualmente la cassa e quindi la dimensione del risultato di amministrazione, fino al 2012, l'Ente costituiva un residuo passivo tecnico per l'importo dello scarto rilevato a fine anno.

6.1.1. Nel rendiconto 2013, visto il passaggio alla nuova contabilità armonizzata, con la stessa finalità, è stato aumentato il Fondo pluriennale vincolato, abbattendo il risultato di amministrazione nella misura dello scarto, con una re-imputazione del residuo sugli esercizi successivi.

In sede di accesso presso gli uffici della Regione si è verificato che nel rendiconto 2013 lo scarto è stato contabilizzato inserendo una parte dell'importo nel Fondo pluriennale vincolato a titolo di “reimputazione spese negli anni 2014-2015” (€ 378.235.859,73).

La scelta di contabilizzazione parrebbe discutibile in teoria, eppure neutra dal punto di vista della quantificazione del risultato di amministrazione e della determinazione degli equilibri previsionali nel successivo esercizio finanziario (cfr. Tabella 2.6. Ipotesi: differenza cassa di fatto/diritto per 100; debito fuori bilancio coperto a previsionale anno successivo). Infatti, il successivo finanziamento col FPV o col risultato di amministrazione vincolato serve a dare evidenza formale ex post alla capienza/incapienza del risultato di amministrazione, in termini di copertura, rispetto ai debiti “regolarizzati”.

Tabella 2.6. Simulazione delle tecniche di neutralizzazione della maggiore capacità di spesa da “cassa di diritto”.

	<i>Iscrizione In FPV</i>				<i>Vincolo da passività potenziali</i>	
RENDICONTO n						
Cassa di diritto	100				100	
<i>cassa di fatto (irrelevante per R.A.)</i>	0				0	
Residui attivi	100				100	
Residui passivi	100				100	
<i>FPV</i>	100				0	
R.A. lordo (RA-RP+Cassa di diritto)	100				100	
R.A. "netto" (depurato da FPV)	0				100	
<i>Vincoli per fondo passività potenziali</i>	0				100	
R.A. sostanziale	0				0	
	ENTRATE		USCITE		ENTRATE	USCITE
PREVISIONALE n+1	R.A. libero	0	Debito f.b.	0		0
	R.A. vincolato	0	100	FPV	100	100
	FPV in entrata	100		0	0	0
Equilibrio	0				0	

6.1.2. Un’ulteriore parte della differenza tra cassa di diritto e cassa di fatto è stata allocata nel conto del patrimonio dell’Ente per effetto di perenzione amministrativa (€ 80.726.087,74 sul totale di € 81.296.691,86– cap. 124 – anni 2006/2008). Quest’ultima tecnica, a differenza della precedente, appare del tutto errata.

In primo luogo, la tecnica è inconferente in quanto si tratta, per tutta evidenza, di dare una rilevanza contabile al pagamento di debiti già effettuato, e non “sospesi” in attesa di reinscrizione.

In secondo luogo, la tecnica risulta non giustificata in diritto, poiché a norma dell’art. 60 del D.lgs n. 118/2011, come modificato dal D.lgs n. 126/2014, non è più consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione, men che meno si può utilizzare la perenzione per dare evidenza a debiti già pagati per cui non si è registrato il flusso in termini di cassa di diritto. L’istituto della perenzione, essendo la Regione Campania nell’esercizio 2013 ente in sperimentazione, è stato applicato per l’ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell’esercizio 2012.

In terzo luogo, ma non per importanza, la tecnica non è funzionale rispetto all’obiettivo (neutralizzare capacità di spesa per una cassa di diritto artificialmente più alta, a fronte di una cassa di fatto nettamente più bassa).

In termini quantitativi, tale inadeguatezza funzionale si quantifica nei termini che seguono.

Nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2013, a norma del comma 3 del citato art. 60, si è proceduto ad accantonare, per garantire la copertura della reinscrizione dei residui perenti, un importo calcolato nel modo di seguito descritto.

Come è noto, ai sensi del D.lgs. n. 118/2011 (All. 4/2, § 9.2), sul risultato di amministrazione si procede a fare «*accantonamenti a fronte dei residui passivi perenti (solo per le Regioni, fino al loro smaltimento)*». La misura “minima” di tale accantonamento è stabilita dall’art. 60, comma 3, del D.lgs. n. 118/2011, che ha quantificato il fondo residui perenti in un misura pari “almeno” alla media storica delle reinscrizioni nell’ultimo triennio «*e comunque incrementando annualmente l’entità dell’accantonamento di almeno il 20 per cento fino al 70 per cento dell’ammontare dei residui perenti*». Come si legge nella Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto 2013: «*Trattandosi di prima applicazione, si è rilevata l’incidenza percentuale media (media semplice) delle richieste di reinscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all’ammontare dei residui perenti alla data del 1° gennaio di ciascun esercizio considerato. La percentuale così ottenuta rappresenta la percentuale minima di accantonamento da applicare allo stock di residui perenti alla data del 31 dicembre 2013*».

In proposito, incidentalmente, non si può non rilevare, come scrive il Collegio dei revisori nel proprio parere sul rendiconto, che «*il risultato di amministrazione [...] non tiene conto dell’enorme massa di residui passivi perenti che ammontano, al netto della quota vincolata, ad euro 4.510.753.801,82*», che forse avrebbe suggerito una cautela ben superiore al minimo di legge.

Tabella 2.7. Fondo residui perenti. Fonte: Relazione sulla Gestione allegata al Rendiconto 2013

	2011	2012	2013
Richieste di reinscrizione	250.877.874,41	589.591.056,88	212.409.454,39
Residui perenti al 1° gennaio	4.406.115.991,89	4.998.750.227,16	5.100.844.618,05
Incidenza %	5,69%	11,79%	4,16%
Media semplice % di incidenza	7,22%		
Residui perenti al 31/12/2013	4.865.581.501,85		
Importo minimo del Fondo	351.178.637,71		
Importo del Fondo accantonato	354.827.700,03		
Differenza	3.649.062,32		

La contabilizzazione di € 80.726.087,74 direttamente dello Stato Patrimoniale (ex conto del patrimonio), ha quindi consentito di neutralizzare la maggiore cassa di diritto,

sul Conto del Bilancio, per un importo pari al 7,22% del suo ammontare (€ 5.828.423,53, nell'ambito del maggiore accantonamento di € 354.827.700,03).

Quindi il restante scarto tra cassa di diritto e cassa di fatto non è stato neutralizzato, determinando un risultato di amministrazione (e una conseguente potenziale maggiore capacità di spesa) sovradimensionato per un importo di € 74.897.664,21.

Nondimeno, pur a voler considerare adeguata la quantificazione effettuata dalla Regione Campania per il fondo residui perenti (calcolato come evidenziato nella Tabella 2.7), l'accantonamento ha una capienza superiore rispetto al minimo di legge di soli € 3.649.062,32 (cfr. Tabella 2.8).

Considerato che il metodo del fondo residui perenti, calcolato al minimo con i criteri sopra richiamati, include risorse correlate ai residui passivi di correzione dello scarto della contabilizzazione, per un importo di € 5.828.423,53; se si ritiene che le “maggiori” risorse nel fondo residui perenti siano destinabili a scopo di neutralizzazione della maggiore cassa di diritto (€ 3.649.062,32), si può affermare che rispetto agli originari € 80.726.087,74, vi sia una quota di neutralizzazione di soli € 9.477.485,85.

Ne consegue che lo scarto tra l'importo da neutralizzare (€ 80.726.087,74) e il neutralizzato (€ 9.477.485,85) si riduce a € 71.248.601,89.

Tabella 2.8. *Mancata neutralizzazione dello scarto tra cassa di fatto e cassa di diritto tramite il Fondo residui perenti*

Accantonamento Fondo residui perenti in eccesso rispetto al minimo (A)	3.649.062,32
Quota scarto cassa diritto/fatto iscritto in Stato patrimoniale (B)	80.726.087,74
Effetto di accantonamento sul R.A. (7,22%; C)	5.828.423,53
Differenza (D=B-C)	74.897.664,21
Differenza netta (E=D-A)	71.248.601,89

Per l'effetto, la quantificazione del risultato di amministrazione 2013 non è parificabile, per questo profilo, per un importo pari a € 71.248.601,89.

7. Contabilizzazione delle anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013. Tenuto conto di quanto precisato sopra a proposito dell'oggetto del giudizio di parifica, anche sulla base di quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181/2015, questa Sezione non può non soffermarsi sul procedimento di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità percepite dalla Regione ai sensi del

D.L. n. 35/2013, verificandone la conformità a leggi e principi contabili e il conseguente riverbero sul risultato di amministrazione.

La Regione Campania ha stipulato nel 2013 n. 3 anticipazioni di liquidità per complessivi € 1.473.551.812,36, come analiticamente descritte nella successiva tabella, una ai sensi dell'art. 2 (€ 516.005.812,36 per debiti non sanitari) e due ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 35/2013 (€ 957.546.000,00 per debiti sanitari).

Si rammenta che in base agli artt. 2 e 3 del citato decreto legge n. 35/2013, le regioni che non riuscivano a far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 a causa di carenza di liquidità, potevano, in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, richiedere al MEF, entro il 30 aprile 2013, l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti.

Per quanto attiene la tranche 2013 ex art. 2, essa è stata stipulata per € 516.005.812,36, subordinando l'erogazione della parte restante di € 70.919.006,12, relativa ai residui perenti liberi il cui pagamento era a carico della somma complessiva di € 586.983.863,48, alla formale approvazione del rendiconto 2012 da parte del Consiglio regionale, in modo da garantire la copertura dei suddetti residui mediante l'applicazione di quota parte dell'avanzo di amministrazione al 31/12/2012. Il Rendiconto generale 2012 non è stato approvato entro l'esercizio 2013, dunque la parte restante di € 70.919.006,12 non è stata attivata.

Le anticipazioni ai sensi dell'art. 3 (gestione sanitaria), nel 2013, ammontano a complessivi € 531.970.000,00 la prima ed € 425.576.000,00 la seconda, per un importo totale di € 957.546.000,00.

Tali anticipazioni, complessivamente, come già detto, sono pari ad € 1.473.551.812,36 e sono state contabilizzate, accertate e incassate, al Titolo 6 dell'entrata con particolare riferimento ai capitoli 5015 (per le anticipazioni ex art. 2) e 5025 e 5035 (per le anticipazioni ex art. 3).

Tabella 3. Finanziamenti ex D.L. n. 35/2013 per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazioni erogati alla Regione Campania

Benef.	Descrizione	Tasso di interesse		Durata (anni)	Scad.	Scad. Rata	Anno di stipula	Importo Originario	Debito Residuo al 31/12/2015
		Ti po	%						
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 2 D.L. 35/2013	FI X	Rendimento di mercato BTP a 5 anni in corso di emissione registrato il giorno prima della firma del contratto 2,856 % annuo	30	2043	30-giu	2013	516.005.812,36	493.485.860,28
		FI X	Rendimento di mercato BTP a 5 anni in corso di emissione registrato il giorno prima della firma del contratto 2,288 % annuo	30	2044	28-feb	2014	241.926.364,75	236.227.210,55
	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 3 D.L. 35/2013	FI X	Rendimento di mercato BTP a 5 anni in corso di emissione registrato il giorno prima della firma del contratto 3,135 % annuo	30	2043	30-giu	2013	531.970.000,00	509.748.634,90
		FI X	Rendimento di mercato BTP a 5 anni in corso di emissione registrato il giorno prima della firma del contratto 3,058 % annuo	30	2044	01-feb	2013	425.576.000,00	416.714.441,36
		FI X	Rendimento di mercato BTP a 5 anni in corso di emissione registrato il giorno prima della firma del contratto 1,640 % annuo	30	2044	30-apr	2014	993.000.000,00	967.112.252,51
Totale DL 35								2.708.478.177,11	2.623.288.399,60
<i>di cui di pertinenza dell'esercizio 2013</i>								<i>1.473.551.812,36</i>	<i>1.419.948.936,54</i>

7.1. La contabilizzazione nel bilancio previsionale. Nel caso particolare della Regione Campania, ente in sperimentazione, la registrazione, in sede di bilancio di previsione, delle ridette anticipazioni, non è intervenuta a mezzo di variazione legislativa del pregresso bilancio di previsione, ma per via amministrativa, con una variazione del bilancio gestionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 16, lettera l), L.R. 6 maggio 2013, n.6 (legge di bilancio 2013), secondo cui «*La Giunta Regionale, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 118/2011 e dell'articolo 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 57624/2011, è autorizzata ad apportare le seguenti variazioni al Bilancio annuale e pluriennale: [...] l) le variazioni relative all'iscrizione di nuove entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici da parte dello Stato e dell'Unione europea o da altre assegnazioni vincolate, nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore.*».

L'articolo 16 lett. b, del D.lgs. n. 118/2011, nel testo vigente a luglio 2013 consentiva, in sede di gestione o di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, la flessibilità degli stanziamenti anche «*per variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma ovvero rimodulazioni*

compensative tra programmi di diverse missioni. Ai fini del comma 1, lettera b), si applicano in quanto compatibili le disposizioni in materia di rimodulazione delle spese di cui all'articolo 21, commi 5, 6, 7 e 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Resta in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti».

Tabella 4. Modalità di contabilizzazione dei finanziamenti ex D.L. n. 35/2013 nel bilancio di previsione

DL35/2013 ENTRATA bilancio gestionale								
	Titolo	Capitolo	Denominazione	Stanz. iniziale	Variazione	Atto di variazione (DGR)	Stanziamiento finale	Correlato cap. di spesa
I tranche art. 2	6	5015	Anticip.e di liquidità di cui all'articolo 2 del D.L. 8 aprile 2013, n.35, convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64	0	586.983.863,48	241 del 19/07/2013	586.983.863,48	1015
I tranche art. 3	6	5025	Anticipazione di liquidità di cui all'articolo 3 del D.L. 8 aprile 2013, n.35, convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64	0	531.970.000,00	241 del 19/07/2013	531.970.000,00	1041
Il tranche art. 3	6	5035	Anticipazione di liquidità, in applicazione dell'articolo 13, comma 6,D.L. 31 agosto 2013, n. 102	0	425.576.000,00	428 del 09/10/2013	425.576.000,00	1025,1051
DL35/2013 SPESA bilancio gestionale								
	Missione	Capitolo	Denominazione	Stanz. iniziale	Variazione	Atto di variazione (DGR)	Stanziamiento finale	Correlato cap. di entrata
I tranche art. 3	13	1041	Fondo per la ricapitalizzazione delle AA.SS. per i maggiori costi 2001 - 2011 derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 26 giugno 2011, n.118 di cui all'articolo 3, lettera a), D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64	0	531.970.000,00	241 del 19/07/2013	531.970.000,00	5025
I tranche art. 2	50	1015	Anticipazione di liquidità di cui all'articolo 3 del D.L. 8 aprile 2013, n.35, convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64	0	586.983.863,48	241 del 19/07/2013	586.983.863,48	5015
Il tranche art. 3	50	1025*	Anticipazione di liquidità, in applicazione dell'articolo 13, comma 6,D.L. 31 agosto 2013, n. 102	0	346.533.000,00	428 del 09/10/2013	346.533.000,00	5035
Il tranche art. 3	13	1051	Fondo per la ricapitalizzazione delle AA.SS. per i maggiori costi 2001 - 2011 derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 26 giugno 2011, n.118 di cui all'articolo 3, lettera a), D.L. 8 aprile 2013, n. modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64, in applicazione dell'articolo 13, comma 6, D.L. 31 agosto 2013, n. 102	0	79.043.000,00	428 del 09/10/2013	79.043.000,00	5035

Per l'esercizio 2013, dunque, l'anticipazione ex art. 2 è stata allocata in bilancio con DGR n. 241 del 19/07/2013 per € 586.983.863,482 sul titolo V dell'entrata (cap.

5015) e poi concretamente accertata e incassata per Euro 516.005.812,36. Dal lato della spesa, onde evitare l'ampliamento della capacità di spesa, è stato creato un Fondo di pari importo sul Titolo IV (cap. 1015) sul quale non si è proceduto all'impegno al fine della creazione delle economie a rendiconto, da vincolare per neutralizzare la capacità di far fronte a nuova spesa.

Per quanto concerne l'anticipazione per il pagamento dei debiti, certi liquidi ed esigibili del settore sanitario (art. 3), con la medesima tecnica (DGR) si è proceduto a variare il bilancio gestionale 2013, accendendo sul titolo V un apposito capitolo per ciascuna delle due tranches: a) il cap. 5025 per quella di € 531.970.000,00 (iscritto in bilancio con DGR n. 241 del 19/07/2013)) e b) il cap. 5035 per quella di € 425.576.000,00 (iscritto in bilancio con DGR n. 428 del 09/10/2013). Dal lato della spesa, si è proceduto come di seguito indicato. Le somme sono state trasferite al sistema sanitario regionale, a titolo di ricapitalizzazione delle aziende sanitarie, con allocazione della relativa spesa al Titolo 2. Segnatamente, la spesa è stata come di seguito registrata:

1. cap. di Spesa 1041, *“Fondo per la ricapitalizzazione delle AA.SS.LL. per maggiori costi 2001 - 2011 derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del Dlgs n. 118/2011 di cui all'articolo 3, lettera a), del DL n. 35/2013, convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64 per Euro 531.970.000,00.”*;

2. cap. di Spesa 1051, *“Fondo per la ricapitalizzazione delle AA.SS.LL. per i maggiori costi 2001-2011 derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del Dlgs n. 118/2011 di cui all'art. 3, lett. a), del DL n. 35/2013, convertito, con modificazioni, in legge 6 giugno 2013, n. 64, in applicazione dell'art. 13, comma 6, del DL n. 102/2013, per Euro 79.043.000,00”*.

7.2. Contabilizzazione a rendiconto. A rendiconto, il vincolo costituito per il DL n. 35/2013 ammonta a soli € **346.533.000, corrispondente alle anticipazioni ex art. 3 (debito sanitario)** non ancora utilizzate, e non alla somma originariamente accertata e incassata (**1.473.551.812,36**), con **uno scarto di € 1.127.018.812,36**.

Alla base della riduzione del vincolo a consuntivo sta la seguente interpretazione:

a) la Regione, nell'esercizio 2013, ha effettuato un imponente stralcio dei residui, pari ad € 2.162.559.663,28, di gran lunga superiore all'importo delle somme ricevute ex art. 2. La Regione ha operato in conformità alla prescrizioni del MEF, di cui alla nota n. 5340/2013 del 28 giugno 2013 che sostiene, con riferimento specifico ai soli contratti stipulati ai sensi dell'art. 2 del D.L. n. 35/2013, che *«in caso di cancellazione di residui*

attivi risalenti all'esercizio 2012 o ad esercizi precedenti in quanto i relativi crediti sono riconosciuti assolutamente inesigibili, o di stralcio di tali crediti dal conto del bilancio, la quota vincolata al D.L. n. 35/2013, accantonata nel risultato di amministrazione, è ridotta per un importo pari a quello dei residui cancellati o stralciati.»;

b) la neutralizzazione dell'anticipazione del debito sanitario va effettuata solo per la parte non rigirata alle ASL per la loro ricapitalizzazione, "in conformità", si assume, alle regole di contabilizzazione di cui all'art. 6 del contratto col MEF.

7.3. Irregolarità nella quantificazione dei vincoli a rendiconto. In via preliminare, occorre ricordare quanto statuito dalla Corte costituzionale n. 181/2015, con la quale si è affermata la natura sostanziale di anticipazione di cassa per i finanziamenti ex artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013 e il divieto di ricorrere ad essa per coprire nuova spesa o pregressi disavanzi, pena la violazione contestuale degli artt. 81, quarto comma, e 119, sesto comma, Cost. Ne consegue la necessità di individuare tecniche di neutralizzazione contabile che impediscono l'espansione della capacità di spesa degli enti pubblici che ne hanno beneficiato.

Infatti, la Corte, con la sentenza n. 188/2014, ha già affermato che *«l'anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine»*, ed ha evidenziato che *“la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'articolo 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa»*.

Tali principi sono espressi nell'articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il quale dispone che agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione non costituiscono indebitamento *“le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”*.

In altre parole, l'anticipazione di cassa si distingue da operazioni analoghe, quali l'apertura di credito, proprio perché la disponibilità di denaro non può essere utilizzata

per finanziare nuove spese o per dare copertura a disavanzi, ma serve unicamente per far fronte, in termini di cassa, a spese già regolarmente finanziate: proprio per questo motivo le anticipazioni non rientrano nel complesso del debito pubblico, rilevante ai fini degli obblighi comunitari. Giova ricordare, infatti, che la nozione di “indebitamento” fornita dall’art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari (Corte costituzionale sentenza n. 425/2004).

Diversamente, utilizzando l’anticipazione di liquidità per dare copertura diretta a spesa, si rischierebbe di violare l’art. 119, comma 6, Cost. per la natura indifferenziata della spesa pregressa effettuata e, in ogni caso, di violare l’art. 81 Cost. in combinato disposto con l’art. 117, comma 1, Cost., nella misura in cui impone il rispetto dell’equilibrio dinamico, nell’ottica allargata della solidarietà di bilancio europea (Corte costituzionale n. 181/2015).

Tanto premesso, se da un lato si prende atto che la stessa Regione, applicando le circolari del MEF, ritiene corretto qualificare l’anticipazione in termini di anticipazioni di mera cassa, per altro verso, si sollevano le seguenti contestazioni di irregolarità nella registrazione contabile:

- con riguardo alle anticipazioni ex art. 2 (debiti non sanitari) non appare conforme a legge la diminuzione ad “economia” del fondo, eliminando il vincolo in ragione dei residui stralciati.

La Regione agisce in modo siffatto in adesione alle indicazioni del MEF (nota n. 5340/2013); tale nota, tuttavia, pur partendo dalla corretta premessa di considerare l’anticipazione straordinaria di liquidità come un’“anticipazione” sulla futura riscossione dei residui a copertura della pregressa spesa (il cui ritardato incasso ha determinato una crisi di liquidità per gli enti), finisce per confondere la finalità del fondo di neutralizzazione con quello del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Come già evidenziato dalla SRC Toscana con la pronuncia n. 408/2015/QMIG e da questa Sezione con l’assesto n. 228/2015/PRSP, la tecnica di contabilizzazione elaborata dal MEF nella prefata nota n. 5430/2013 prevedendo che *“in caso di cancellazione di residui attivi risalenti all’esercizio 2012 o a esercizi precedenti, in quanto i relativi crediti sono riconosciuti assolutamente inesigibili, o di stralcio di tali crediti dal conto*

del bilancio, è ridotta di pari importo la quota accantonata del risultato di amministrazione”, consente di “finanziare” lo stralcio di residui attivi inesigibili, con un “effetto di sostituzione” sulla copertura (invero mancante) della pregressa spesa. Lo stralcio di residui attivi, infatti, non è altro che l’emersione di un difetto di copertura della spesa a suo tempo finanziata, una componente negativa che può fare diminuire il risultato di amministrazione o fare emergere addirittura un disavanzo. Tale funzione è correttamente esercitabile ad opera del Fondo crediti di dubbia esigibilità che mira, comprimendo la spesa, a creare una riserva a copertura del futuro stralcio, coprendo nuovamente la spesa a suo tempo finanziata. Il fondo di neutralizzazione, invece, non può finanziare alcunché, non può cioè costituire copertura diretta o indiretta di nuova o pregressa spesa, anche in termini di disavanzo;

- con riguardo alle anticipazioni ex art. 3 (debiti sanitari) non appare corretta l’utilizzazione diretta dell’anticipazione per debiti sanitari (art. 3) senza procedere all’integrale neutralizzazione dell’importo. Segnatamente, in luogo della neutralizzazione dell’intero importo di € 957.546.000,00, l’anticipazione è stata neutralizzata per l’importo di soli € 346.533.000,00, con una differenza di € 611.013.000,00.

TAB. 5. Anticipazioni straordinarie liquidità non neutralizzate. Settore sanitario. Fonte: relazione al rendiconto

	Incassate e Accertato (a)	Pagato alle ASL (b)	Cap. Spesa
I tranche art. 3	531.970.000,00	531.970.000	1041
II tranche art. 3	425.576.000,00	79.043.000,00	1051
Totale	957.546.000,00	611.013.000,00	
	Importo da sterilizzare	Totale (a-b)	
	Fondo art. 3 D.L. n. 35/2013	346.533.000,00	

La Regione ha operato nel presupposto che l’art. 6 del contratto stipulato col MEF imponesse tale metodologia di contabilizzazione. Ed infatti la Regione afferma che, solo “per la parte differenziale (art. 3, lett. b), onde evitare l’ampliamento della capacità di spesa, è stato creato un Fondo per ciascun esercizio sul Titolo IV (cap. 1025 di Euro 346.533.000,00, per l’esercizio 2013, e cap. 1056 di Euro 993.000.000,00 per l’esercizio 2014) sul quale non si è proceduto all’impegno, nel rispetto delle regole di contabilizzazione previste dai contratti stipulati con il MEF”.

Invero, il vincolo così determinato obbedisce alla tradizionale logica dei vincoli per economie di spesa in relazione a gestioni vincolate per legge e non ha alcuna finalità di neutralizzazione che invece avrebbe avuto se il Fondo e il relativo vincolo a rendiconto fosse stato costituito per l'intero importo di € 957.546.000,00.

Inoltre, il riferito art. 6 del contratto di erogazione stipulato del MEF nulla dice sulla tecnica di contabilizzazione, ma si limita a prevedere la destinazione di scopo, vale a dire «*La Regione garantisce la ricapitalizzazione degli enti del Servizio sanitario regionale, in relazione agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del decreto legislativo 118/2011, di cui all'articolo 3, comma 1, del DL 35/2013 e alla Tabella 1 del decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze del 16 aprile 2013, per l'importo di [...]»*. Come già accaduto per la regione Piemonte con riferimento ad analoga fattispecie (Corte costituzionale n. 181/2015), tale destinazione non solleva la Regione dall'obbligo di approntare gli opportuni accorgimenti contabili per neutralizzare l'apporto di risorse in termini di copertura dei pregressi disavanzi del sistema sanitario, con la conseguente illegittimità degli atti legislativi o amministrativi che abbiano impiegato l'anticipazione alla stregua di un mutuo a copertura della spesa pregressa.

A differenza che nel caso citato, la Regione Campania ha invece contabilizzato le risorse ex D.L. n. 35 trasferite al S.S.R. al Titolo II (trasferimento in conto capitale) e non al titolo I (spesa corrente).

Tali disavanzi sono in larga parte legati al fenomeno dei c.d. “ammortamenti non sterilizzati”. Fino al 2011 lo Stato, nel determinare il trasferimento ai sistemi sanitari regionali, non procedeva a fornire la copertura della quota necessaria agli ammortamenti.

Si rammenta che l'ammortamento è un procedimento tipico della contabilità economico-patrimoniale attraverso cui il valore di un bene (per cui solo la spesa di acquisto può essere considerata spesa di investimento) viene ripartito tra vari esercizi (ovvero, anni) di vita del bene; in questo modo ogni anno solamente una quota di valore del bene concorre a determinare il risultato di esercizio e non il suo costo complessivo.

Sul conto di bilancio in contabilità finanziaria di un ente pubblico, l'ammortamento si manifesta nella restituzione delle risorse finanziarie che hanno consentito la spesa d'investimento, di norma un mutuo, la cui restituzione, infatti, costituisce una componente della spesa (sia a titolo di interesse che di restituzione del

capitale) che concorre alla determinazione degli equilibri di parte corrente. Ed infatti, gli ammortamenti costituiscono tradizionalmente uno degli interventi della spesa corrente.

La scelta dello Stato e quindi della Regione di non dare copertura agli ammortamenti delle AA.SS.LL. partiva dall'assunto che, essendo il ciclo di bilancio delle ASL etero-finanziato dai bilanci pubblici, l'ammortamento dei beni strumentali (il cui scopo, in contabilità economico patrimoniale, si rammenta, è comprimere l'utile per favorire processi di accumulo di risorse all'interno dello stato patrimoniale, per finanziare il futuro riacquisto di beni d'investimento) non fosse necessario, in considerazione che il riacquisto viene sistematicamente rifinanziato con contributi esterni della finanza pubblica.

Per contro, si è ritenuto che in questo modo, per effetto di tale meccanismo della contabilità economico-patrimoniale, il S.S.R. avrebbe dovuto da un lato avvalersi dei trasferimenti per l'acquisto dei beni durevoli, dall'altro, inevitabilmente comprimere la spesa corrente per evitare di registrare annualmente delle perdite.

L'accorgimento contabile adottato dalle aziende sanitarie fu appunto il procedimento di "sterilizzazione". Si tratta di un procedimento contabile consistente nello storno di una quota del contributo in conto capitale iscritto nel patrimonio netto, appositamente "congelata", e alla sua imputazione a ricavo, in modo da annullare (per l'appunto "*sterilizzare*") l'effetto sul risultato d'esercizio dell'ammortamento dei cespiti finanziati da contributi in conto capitale.

La mancata copertura degli ammortamenti da parte dello Stato, e quindi della Regione, ha determinato negli anni l'erosione del patrimonio netto a causa di perdite corrispondenti.

Gli "ammortamenti non sterilizzati", dunque, hanno comportato un aggravio della gestione operativa e del risultato d'esercizio delle aziende e la conseguente necessità di copertura da parte della Regione.

Questo fenomeno ha creato alla lunga una crisi finanziaria per la necessità di indebitarsi al fine di coprire gli ammortamenti e le correlate perdite.

Ciò premesso, si deve ricordare che oggetto e funzione dell'art. 3 del D.L. n. 35/2013 è « [...] *assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale*" di cui all'articolo 1, comma 10, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ed in relazione: a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti

all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale [...]»

In altre parole, l'ammortamento non è l'oggetto dell'intervento, ma uno dei fenomeni che misura l'entità dell'anticipazione autorizzata, in quanto evidenza "economica" e di bilancio della crisi finanziaria del debito insoluto (contratto per spesa indifferenziata, capitale e corrente) per cui è mancata la capacità di adempimento del S.S.R.

Inoltre, per la stessa ragione, a prescindere dalla collocazione della riferita spesa al titolo I o II del bilancio regionale, il trasferimento agli enti del S.S.R. ha un evidente scopo di ripiano perdite e disavanzi pregressi; pertanto, la mancata sterilizzazione contabile del trasferimento da MEF e Cassa depositi e prestiti si pone in contrasto con l'art. 119, comma sesto, Cost., che consente il ricorso all'indebitamento solo per spese di "investimento".

Si rammenta che mentre in campo economico il concetto di spesa in conto capitale e spesa di investimento tendono a sovrapporsi (è la spesa volta alla formazione di capitale quella che determina l'aumento reale del capitale della collettività, fondato sul sacrificio di un consumo attuale per aumentare un consumo futuro), in ambito giuridico, con riguardo alla contabilità pubblica, esso si differenzia, delineando una nozione di investimento con un'apposita norma di legge, segnatamente, il già citato art. 3 comma 18, della L. 24 dicembre 2003 n. 350 (Legge Finanziaria 2004), come recentemente modificato dall'art. 75 del D.lgs. 118/2011 (cfr. SRC Autonomie n. 30/2015/INPR).

Tale norma tende ad indentificare il concetto di investimento tramite un'elencazione casistica che in generale esprime un concetto di investimento identificabile in una spesa in grado di determinare l'aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare dell'ente stesso, con una proiezione di tale aumento di "ricchezza" in un arco di tempo pluriennale (che giustifica il perdurare nel tempo degli effetti dell'indebitamento).

Inoltre, espressamente, con riguardo alle operazioni di ripiano delle perdite di società e organismi pubblici, l'art. 3, comma 19 della Legge finanziaria 2004 vieta di ricorrere all'indebitamento.

La contabilizzazione della spesa verso le AA.SS.LL. al Titolo II, dunque, anziché al Titolo I (come aveva fatto nell'analoga fattispecie la Regione Piemonte nel caso deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181/2015), non fa di tale spesa una spesa di investimento, al massimo una spesa in conto capitale, volta a ripianare il capitale "distrutto" per coprire pregresse perdite, in larga parte determinate da spesa corrente.

Infatti, a differenza che nel caso di creazione *ex novo* di capitale autonomo e personificato, tramite la creazione di soggetti societari, la ricostituzione di capitale e/o del patrimonio netto eroso per perdite, nel caso delle AA.SS.LL., determina solo un incremento momentaneo degli impieghi e dell'attivo patrimoniale, in termini di cassa e attivo circolante, destinato a ridursi immediatamente per effetto del pagamento dei debiti pregressi.

L'analisi in questione è confermata da dati normativi ulteriori. In proposito, infatti, è opportuno richiamare la normativa di cui al Regolamento UE n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea - SEC 2010, il quale distingue, nell'ambito delle spese in conto capitale, tra contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale (punto 4.152). I primi sono erogazioni effettuate da un soggetto a favore di terzi, destinate al finanziamento di spese di investimento in assenza di controprestazione e di uno specifico vincolo di destinazione (contributo ad uno specifico investimento). Anche i trasferimenti in conto capitale sono erogazioni effettuate da un soggetto a favore di terzi in assenza di controprestazione ma, a differenza dei contributi, non sono destinati al finanziamento di una spesa di investimento bensì a fattispecie diverse, tra cui il ripiano di perdite o di deficit. Ed infatti, con efficace sintesi, il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, punto 5.2) precisa che "*I trasferimenti in conto capitale non costituiscono spese di investimento e, pertanto, non possono essere finanziati attraverso l'assunzione di debiti e dismissioni patrimoniali*".

7.4. Ne consegue che la mancata neutralizzazione dell'importo delle anticipazioni ex art. 3 del D.L. n. 35/2013 trasferito alle AA.SS.LL. (€ 611.013.000,00) costituisce una violazione dei principi contabili e costituzionali e deve perciò essere rettificata, con conseguente variazione in aumento del disavanzo sostanziale.

Alla stessa stregua, deve ritenersi non corretta la mancata neutralizzazione di € 516.005.812,36 delle anticipazioni percepite ex art. 2 del D.L. n. 35/2013 (debito non sanitario), giustificata in base all'avvenuto stralcio dei residui "anticipati", per le ragioni sopra esposte, con conseguente variazione in aumento del disavanzo sostanziale.

Per l'effetto, la Sezione non parifica il risultato di amministrazione nella misura in cui non contabilizza maggiori vincoli ex D.L. n. 35/2013 per un importo pari a € **1.127.018.812,36**.

In merito alle perplessità espresse in sede di controdeduzioni dalla Regione Campania circa l'eventuale obbligo di dover procedere alla contabilizzazione delle anticipazioni solo in sede di rendicontazione 2014, sulla base delle prescrizioni dell'intervenuta normativa statale di cui ai commi 692-701 della Legge 28/12/2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), si osserva quanto segue.

Tali disposizioni fissano le regole di contabilizzazione delle anticipazioni di cui agli artt. 2 e 3 del DL n. 35/201, a seguito della decisione della Consulta n. 281/2015.

La norma, infatti, è stata introdotta per consentire alle Regioni che avevano già chiuso e rendicontato gli esercizi precedenti di adeguare il proprio risultato di amministrazione a principi immanenti al sistema costituzionale e all'ordinamento contabile, dettando una disciplina omogenea e certa che consentisse di intervenire su gestioni già chiuse, atteso l'ostacolo costituito dal principio della stabilità storica della rendicontazione (di cui sono corollari l'intangibilità della gestione residui e quello temporale della gestione finanziaria, cfr. Sezione riunite Sentenza n. 70/2015/EL e SRC Campania n. 37/2016/PRSP).

Il caso di legge, peraltro, non ricorre per la Regione Campania che non ha ancora approvato il rendiconto 2013 ed è quindi perfettamente in tempo per rendicontare correttamente l'intervenuta percezione delle anticipazioni straordinarie di liquidità, secondo le indicazioni tecniche a suo tempo dettate dalla Sezione Autonomie (pronunce n. 14/2013/QMIG; n. 19/2014/QMIG, quest'ultima confermata e richiamata da C.cost n. 181/2015). Né può costituire impedimento la scadenza del termine per effettuare variazioni di bilancio con riguardo alla gestione 2013, in base a quanto prescritto dall'art. 51 del D.lgs. n. 118/2011, che vieta di effettuare assestamenti di bilancio successivamente al 30 novembre dell'esercizio di riferimento.

In proposito, si osserva che, sebbene l'esaurimento di una gestione contabile fa venir meno l'oggetto stesso di un assestamento di bilancio (*factum infectum fieri*

nequit), il titolo per una corretta rendicontazione non va ricercato solo nella legge di previsione, bensì in principi costituzionali (art. 81 e 119 Cost) nonché in principi generali dell'ordinamento contabile ricavabili dagli orientamenti ermeneutici espressi da una sentenza della Consulta. Tali ultimi principi non hanno alcun impedimento nella legge di previsione campana sia perché la contabilizzazione, errata, del D.L. n. 35/2013 è intervenuta per atto amministrativo e non per legge, sia perché è doveroso procedere un'interpretazione conforme a Costituzione dell'ordinamento contabile in materia di rendicontazione, il quale, quindi, legittima l'imposizione diretta dell'apposito vincolo sul risultato di amministrazione.

Specularmente, per le rendicontazioni degli anni successivi, il titolo per la registrazione degli stessi vincoli non deve passare da una modifica della legge di autorizzazione di bilancio dell'anno di competenza, bensì trovare legittimazione nella legge che approva il consuntivo 2013 (*lex posterior*) e nei principi contabili radicati negli artt. art. 81 e 119, comma 6, Cost, senza che questo comporti, come dedotto dalla Regione nelle proprie memorie, «*la necessità di procedere a delle variazioni alla parte entrata e spesa dei bilanci 2014 e 2015 (per la contabilizzazione dell'«Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità» in entrata ed in spesa) ampiamente oltre i termini normativamente previsti dal D.lgs. n. 118/2011 per l'approvazione delle variazioni al bilancio (art. 51)».*

8. Residui attivi inesigibili. Fallimento del campionamento e limitazione della valutazione ai capitoli esaminati. Nell'ambito del giudizio di parifica sul rendiconto 2012 era emersa una particolare incidenza dei residui attivi anziani sul montante complessivo dei resti di credito.

Segnatamente, nella relazione al rendiconto 2012 si leggeva «*Il totale dei residui per i quali potrebbero esserci problemi di prescrizione del credito sono quelli relativi all'intervallo 1985-2002. Questi, per i quali si sta ancora procedendo, pur con grandissima difficoltà, ad una progressiva verifica della validità dei relativi titoli di credito sottostanti, ammontano, al 31 dicembre 2012, a euro 3.049.145.551, pari al 26% del totale dei residui attivi esistenti alla fine dell'esercizio finanziario».*

Per questa ragione, sul rendiconto 2013, la Sezione ha effettuato un campionamento prendendo a riferimento, quale popolazione di controllo, l'intero ammontare dei residui correnti propri (Titolo I e III, € 2.129.742.232,73).

Con riguardo al Titolo II sono stati presi in esame unicamente capitoli interessati dal fenomeno delle cancellazioni, per verificare la congruità e la motivazione di tale operazione (cfr. *supra* a proposito della fenomeno dei sospesi di tesoreria).

Allo scopo di verificare l'effettività esigibilità dei residui più anziani, sono stati selezionati alcuni capitoli in base a criteri di maggiore anzianità ed importo: l'obiettivo era proiettare, per via induttiva, le percentuali di esigibilità ottenute all'esito della verifica all'interno della popolazione, sui residui che presentavano analoghe caratteristiche di anzianità.

Tale operazione è stata effettuata comunicando preventivamente il campione alla Regione, mediante nota prot. n. 2543 del 6 maggio 2016 e concordando l'accesso presso gli Uffici regionali, effettuato nei giorni 13, 16 e 18 maggio 2016 (cfr. verbali, rispettivamente, prot. n. 56581347 del 17/05/2016, prot. n. 56653111 del 19/05/2016 e prot. n. 56653154 del 19/05/2016) per la verifica dei titoli.

L'ammontare complessivo del campione selezionato (cfr. la prefata nota prot. C.C. n. 2543 del 6 maggio 2016) si attestava a € 1.292.943.301,31 rappresentando il 60,71% della popolazione di controllo e il 13,04% dell'intero universo dei residui.

Per facilitare le operazioni di verifica, in relazione a tali partite creditizie, veniva chiesto di produrre, preventivamente, un elenco con indicazione dei debitori, delle fatture ad essi afferenti, nonché di fornire prova della sussistenza di tempestivi atti interruttivi della prescrizione.

Il campione è stato esaminato sulla base della seguente griglia di verifica:

- esame dell'originario titolo giuridico idoneo;
- verifica della sussistenza del titolo di discarico (riscossione, cancellazione motivata con riaccertamento);
- sussistenza degli atti interruttivi della prescrizione.

Tuttavia, in ragione delle peculiari criticità che risultano investire i primi capitoli esaminati (cfr. *infra*), in particolare con riguardo al servizio idrico e di depurazione che ne costituisce la parte preponderante, *ex post* si è ritenuto il campione privo della capacità di esprimere una ricorrenza statistica, ragione per la quale gli esiti del riscontro documentale, che di seguito si espongono, vengono valutati *ex sé* senza alcuna proiezione induttiva sulla popolazione originariamente assunta a riferimento della selezione.

Pertanto, a fronte di peculiarità, in base a comuni massime d'esperienza, difficilmente ripetibili, che connotavano i primi capitoli esaminati (segnatamente, la peculiare organizzazione della riscossione del servizio idrico), nonché considerando che, comunque, si era raggiunto, con l'esame di tali capitoli, il 55,33% dell'intera popolazione di riferimento, si è deciso di non ritenere il campione capace di rappresentare la popolazione di riferimento e per l'effetto, considerato ormai inficiato l'esito del campionamento, di non prendere in esame i capitoli 57,168 e 70.

8.1. Titolo III, Capitolo 2004 – Sistemi acquedottistici ex Cassa per il Mezzogiorno (legge 183/76).

Rispetto al campione selezionato, tale capitolo rappresenta il **48,62%**, pari al 60,71% della popolazione di riferimento.

Il capitolo 2004 in questione riguarda il Titolo III e segnatamente i canoni di fornitura idrica.

Si tratta di capitolo caratterizzato da un'elevata anzianità e rilevanza degli importi (€ 628.726.962,89, 48,62% del campione) per crediti che risalgono fino al 1985 (cfr. Tabella 6) .

Tabella 6. Fonte: Regione Campania

CAPITOLO 2004

CAPITOLO						Residuo iniziale al 01/01/2013	Riscossioni	Riaccertamento				Residui finali al 31/12/2013
N.	Tit.	Tip	Cat	Provenienza				Maggiori accertamenti	Minori accertamenti	Cancellazione per reimputazione	Totale	
				Esercizio	Capitolo							
2004	3	30100	3010300	2012	2004	70.000.000,00	61.978,55	0,00	0,00	0,00	0,00	69.938.021,45
				2011	2004	72.621.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	72.621.000,00
				2007	2004	59.330.500,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	59.330.500,02
				2006	2004	61.389.097,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	61.389.097,50
				2005	2004	59.635.530,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	59.635.530,03
				2004	2004	48.599.818,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48.599.818,28
				2003	2004	26.464.293,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	26.464.293,70
				2002	2004	10.645.868,52	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.645.868,52
				2001	2004	19.046.893,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19.046.893,86
				2000	2004	13.868.520,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13.868.520,30
				1999	2004	18.495.814,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18.495.814,44
				1998	2004	17.087.040,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17.087.040,21
				1997	2004	8.048.255,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.048.255,43
				1996	2004	11.609.247,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.609.247,02
				1992	2004	1.335.036,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.335.036,78
				1991	302	30.385.412,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	30.385.412,81
				1990	302	25.228.983,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25.228.983,24
				1989	302	20.117.662,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20.117.662,78
				1988	302	19.230.526,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	19.230.526,98
				1987	302	10.564.626,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10.564.626,86
				1986	302	12.659.855,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.659.855,63
				1986	302	12.424.957,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.424.957,02
				Totale capitolo		628.788.941,41	61.978,55	0,00	0,00	0,00	0,00	628.726.962,89

I debitori della Regione sono normalmente pubbliche amministrazioni, consorzi o direttamente comuni.

Appare opportuno rammentare che la gestione del servizio idrico è intestato alla Regione dal 1981, per effetto del subingresso alla Cassa per il Mezzogiorno (Casmez).

A partire dal 1992, il servizio idrico è affidato ad "Acqua campania s.p.a." (prima ENI-Acqua Campania), concessionario privato per la gestione del servizio idrico. La concessione, venticinquennale, è in scadenza ed affida al Concessionario, tra le altre cose, la "conturizzazione", vale a dire il monitoraggio del consumo idrico, tramite la rilevazione per mezzo di apposite apparecchiature delle quantità di acqua utilizzate dalle utenze civili, industriali e agricole.

Acqua Campania, inoltre, provvede alla fatturazione agli utenti in nome e per conto della Regione, nonché alla correlata attività di riscossione verso gli stessi.

Inoltre, "Acqua Campania" è concessionaria della gestione dell'acquedotto della Campania occidentale (ACO), per tale ragione talvolta fornisce risorsa idrica dall'acquedotto ACO all'acquedotto ex Casmez, quindi alla Regione medesima.

Questo sistema genera complessi rapporti di debito e credito tra la Regione ed il Concessionario.

La Regione chiariva che la difficoltà nel produrre la documentazione è da correlarsi alla particolare organizzazione del servizio che fa sì che le "pezze" di appoggio per la rendicontazione siano disponibili solo presso il concessionario, non avendo accesso diretto ad un archivio informatico.

In sede di accesso è stato pertanto richiesto (attivandosi presso il Concessionario): l'elenco dei soggetti debitori, con l'indicazione delle fatture ad essi afferenti, degli importi a credito della Regione, nonché evidenza documentale in ordine alla presenza di eventuali atti interruttivi della prescrizione.

Al riguardo, con riguardo al titolo originario del credito, la Regione produceva quale documentazione:

- elenco cartaceo dei soggetti debitori al 30/11/2013, ordinati per data di emissione della fattura (trimestrale), con indicazione dell'importo originario, e del riscosso (secondo il "conto" fornito dal concessionario)- di seguito, brevemente, "resoconto idrico";
- faldoni contenenti fatture,
- file pdf in apposita *pen-drive* contenente le fatture emesse distinte per anni.

Peraltro, in considerazione dell'anzianità, sono stati richiesti particolari ragguagli sugli atti interruttivi della prescrizione. Il funzionario preposto della Regione, in proposito, ha evidenziato e documentato una particolare procedura amministrativa: ad intervallo pressoché decennale, la Giunta ha adottato delibere di “auto-accertamento” di permanente esigibilità dei crediti idrici, correlativamente al quale si è proceduto negli anni ad invio di comunicazioni per l'adempimento ai vari debitori.

Tuttavia, la procedura più risalente nel tempo mostrata, secondo questo schema amministrativo, risale solo al 2003. Cionondimeno, non è stata data prova alcuna che i numerosi crediti, anteriori a quella data, fossero ancora sussistenti, considerato che molte pretese risalgono agli anni '80 e '90 (periodo di gestione ad opera della Casmez).

Con nota prot. n. 2863 del 23 maggio 2016 si richiedeva di produrre gli estremi dell'atto interruttivo della prescrizione, a far data dalla prima iscrizione, in bilancio, dei relativi crediti.

Si specifica che per “atto interruttivo della prescrizione” non era da intendersi il “verbale auto- ricognitivo/delibera Giuntale di “auto accertamento” mostrato in sede di accesso, bensì le comunicazioni trasmesse ai soggetti-debitori per interrompere la prescrizione.

La richiesta rimaneva inevasa.

Tanto permesso, la verifica della documentazione ha restituito le seguenti risultanze istruttorie.

Da un lato, i fascicoli mancavano della documentazione dell'evoluzione del credito (discarico a titolo di riscossione o cancellazione altrimenti motivata), rendendo inequivocabilmente inattendibile l'importo di iscrizione in bilancio.

Segnatamente, in ragione della esternalizzazione del servizio di riscossione, la Regione non effettua un riscontro, per ciascun titolo, della documentazione, ma si affida alla comunicazione del concessionario che, nel “resoconto idrico”, riporta il totale degli importi ed il riscosso.

Cionondimeno, l'importo iscritto in bilancio non tiene in nessun modo conto dell'attività di riscossione effettuata dal Concessionario, ma viene mantenuto l'importo originario di fatturazione (al lordo) per stessa ammissione della Regione, poiché il Concessionario ritiene di compensare il proprio debito con crediti inadempiti da parte della Regione.

Sia sul “se” che sul “quanto” di tale unilaterale operazione di compensazione è in corso un contenzioso con Acqua Campania.

Ad ogni buon conto, la Regione, non registrando incassi, non abbatte il credito, mancando la possibilità di emettere una reversale d'incasso, ma nello stesso tempo non effettua alcuna operazione di cancellazione del residuo attivo riscosso di cui viene "rendicontata" la riscossione presso l'utenza, tramite l'elenco di cui sopra; per l'effetto non viene accesa nessuna partita per il credito da restituzione (pari all'importo che la Regione ritiene indebitamente trattenuto), anche in ragione dell'incertezza che lo caratterizza.

Gli ufficiali della Corte, in sede di accesso e con successiva nota istruttoria (la già menzionata nota prot. n. 2863 del 23 maggio 2016), per verificare a campione l'effettività degli incassi (anche in ragione della pessima organizzazione della documentazione prodotta, non facilmente consultabile) hanno richiesto di produrre un elenco in cui vengano indicati, per ciascun debitore:

- gli estremi delle fatture incassate i cui importi sono transitati nel Rendiconto dell'ente;
- gli estremi delle fatture incassate dal Concessionario "Acqua Campania", i cui importi sono transitati nel Rendiconto dell'ente, indicando, altresì, gli estremi dei relativi riversamenti;
- gli estremi delle fatture incassate dal Concessionario "Acqua Campania", i cui importi non sono transitati nel Rendiconto in quanto oggetto di compensazione.

Di tale richiesta non è pervenuto alcun riscontro.

Di seguito si riportano gli esiti del controllo, verificando gli incassi nell'ultimo quinquennio a decorrere dal 31.12.2013.

Tabella 6.1. Residui attivi sul capitolo “2004” sussistenti 31/12/2013. Fonte: Sezione regionale di Controllo per la Campania - dati rielaborati dai Rendiconti della gestione Regione Campania – anni 2008/2013

anno di anzianità residuo cap. 2004	capitolo di origine	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Valori medi
		% d'incasso	% d'incasso	% d'incasso	% d'incasso	% d'incasso	% d'incasso	
1985	302	0,00%	0,23%	0,00%	0,00%		0,00%	0,00%
1986	302	0,00%	0,35%	0,00%	0,00%		0,00%	0,00%
1987	302	0,00%	0,43%	0,00%	0,00%		0,00%	0,00%
1988	302	0,00%	0,26%	0,00%	0,00%		0,00%	0,00%
1989	302	0,00%	0,17%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1990	302	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1991	302	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1992	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1996	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1997	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1998	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1999	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2000	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2001	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2002	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2003	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2004	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2005	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2006	2004	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2007	2004	0,00%	0,00%	2,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2008						np	0,00%	0,00%
2009						np	0,00%	0,00%
2010						np	0,00%	0,00%
2011							0,00%	0,00%
2012							0,09%	0,00%
Totale residui al 31/12		488.186.925,34	487.690.954,91	486.167.941,44	486.167.941,44	558.788.941,44	628.726.962,89	522.621.611,24

In definitiva:

- per i crediti *ante 2004* (pari ad € **257.212.995,58**), non si è prodotta evidenza documentale dell'interruzione della prescrizione, essenzialmente basata su un atto di “auto-accertamento” ricognitivo né il materiale prodotto è in alcun modo facilmente razionalizzabile e ricollegabile alle singole partire. A tal fine era stato richiesto un apposito elenco, mai prodotto;

- in generale non è stata documentata l'effettiva sussistenza del credito per l'importo rendicontato in bilancio, da un lato, perché lo stesso non è “nettato” di quanto già riscosso, dall'altro perché alla richiesta della documentazione dell'incasso, la

Regione non è stata in grado di produrre quanto richiesto, nonostante gli stessi crediti siano di recente passati dal “riaccertamento straordinario”.

Per l’effetto, quanto meno i crediti *ante 2004*, in assenza di riscontri documentali e di riscossione, devono ritenersi insussistenti o inesigibili.

La non dubbia esigibilità (e il mantenimento futuro) dei rimanenti crediti, è subordinato al superamento delle criticità sopra riportate.

8.2. Titolo III, Capitolo 2012 - Impianti di depurazione regionali

Rispetto al campione selezionato rappresenta il 40,90%, pari al 60,71% della popolazione di riferimento.

Tale capitolo presenta un importo complessivo al 31/12/2013 di € 528.941.730,82; le partite creditizie più anziane sono risalenti all’esercizio finanziario 1990.

Tabella 7. Fonte: Regione Campania

CAPITOLO 2012

CAPITOLO						Residuo iniziale al 01/01/2013	Riscossioni	Riaccertamento				Residui finali al 31/12/2013
N.	Tit.	Tip	Cat	Provenienza				Maggiori accertamenti	Minori accertamenti	Cancellazione per reimputazione	Totale	
				Esercizio	Capitolo							
2012	3	30100	30103000	2012	2012	52.000.000,00	47.878,83	0,00	0,00	0,00	0,00	51.952.121,17
				2011	2012	53.323.687,23	314.320,70	0,00	0,00	0,00	0,00	53.009.366,53
				2010	2012	0,00	2.170.999,38	2.170.999,38	0,00	0,00	2.170.999,38	0,00
				2009	2012	0,00	186.218,44	198.058,71	0,00	0,00	198.058,71	11.840,27
				2008	2012	0,00	253.818,57	253.818,57	0,00	0,00	253.818,57	0,00
				2006	2012	32.658.601,65	5.574,51	0,00	0,00	0,00	0,00	32.653.027,14
				2005	2012	36.188.913,25	465,96	0,00	0,00	0,00	0,00	36.188.447,29
				2004	2012	33.545.886,64	159.037,42	0,00	0,00	0,00	0,00	33.386.849,22
				2003	2012	34.265.394,91	353.583,04	0,00	0,00	0,00	0,00	33.911.811,87
				2001	2012	50.613.697,46	465,95	0,00	0,00	0,00	0,00	50.613.231,51
				2000	2012	53.508.626,85	465,95	0,00	0,00	0,00	0,00	53.508.160,90
				1999	2012	53.541.811,96	85.563,43	0,00	0,00	0,00	0,00	53.456.248,53
				1998	2008	22.500.857,46	465,95	0,00	0,00	0,00	0,00	22.500.391,51
				1998	2012	42.327.512,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	42.327.512,22
				1997	2008	17.698.408,96	465,95	0,00	0,00	0,00	0,00	17.697.943,01
				1997	2012	42.576.706,76	55.109,66	0,00	0,00	0,00	0,00	42.521.597,10
				1996	2012	5.454.763,75	435.116,29	0,00	0,00	0,00	0,00	5.019.647,46
				1990	303	183.535,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	183.535,09
				<i>Totale capitolo</i>		530.388.404,19	4.069.550,03	2.622.876,66	0,00	0,00	2.622.876,66	528.941.730,82

Si tratta di un capitolo per crediti che, analogamente, al capitolo 2004, vengono riscossi dal Concessionario Acqua Campania, sulla base del seguente quadro normativo e amministrativo.

Con deliberazione n. 5428/95 l'Amministrazione Regionale si impegnava ad assumere in consegna, da parte della Cassa per il Mezzogiorno, gli impianti di depurazione già realizzati, con oneri a carico della Regione Campania a far data dal primo gennaio 1996, nonché quelli realizzandi.

Nel dicembre 1995 la Regione ha preso in consegna gli impianti dalle imprese costruttrici della Casmez e, contestualmente li ha affidati in gestione provvisoria, alla SOGESID spa unitamente all'attività di riscossione e incasso, per conto della Regione, delle somme che a titolo di canone di depurazione e quota parte dei canoni fognari - all'epoca entrambi di natura tributaria fino al 1° gennaio 1999, cfr. *infra* - dovevano essere versate dalle utenze del servizio pubblico di depurazione.

I soggetti passivi di tali entrate erano e sono pubbliche amministrazioni.

Infatti ai sensi della "legge Galli" (L. n. 36/1994), la disciplina dei canoni di depurazione e fognatura, di cui all'art. 16 della L. n. 319/76, confermava all'epoca la natura tributaria dei predetti canoni e, pertanto, la legittimazione alla riscossione presso l'utenza finale, restava affidata esclusivamente ai Comuni o ai loro Consorzi e, comunque, ai soggetti nominati dalla stessa Legge.

Gli Enti deputati alla riscossione avevano ed hanno l'obbligo di riversare le somme riscosse al soggetto gestore del servizio di depurazione.

A sua volta, la riscossione presso gli enti intermediari era affidata a SOGESID spa.

Tale riscossione avrebbe consentito la copertura dei costi di detto servizio e, con la messa a regime di tale attività, l'eliminazione dell'onere economico ricadente sul bilancio regionale.

Per proprie valutazioni di opportunità, nel 1998 (note del 12 maggio e 5 agosto) la SOGESID esercitò la facoltà di disdetta della convenzione stipulata con la Regione.

La Regione Campania, quale Ente di programmazione ed assetto del territorio, non è soggetto titolato alla gestione diretta delle indicate opere di depurazione e collettamento; detta gestione è di competenza degli ATO previsti dalla L. n. 36/94 e dalla L.R. n. 14/97 in attuazione del Servizio Idrico Integrato.

Nelle more del concreto avvio delle attività da parte degli ATO competenti, la Regione Campania si è fatta carico dell'onere di gestire le suddette opere onde evitare

l'interruzione del pubblico servizio di depurazione. Pertanto l'esercizio operativo venne affidato alle imprese costruttrici degli impianti.

Per quanto attiene al recupero ed alla messa a regime della riscossione dei canoni di depurazione, dal 1 gennaio 1999 i canoni di depurazione e fognatura - ai sensi della Legge finanziaria del 1998 – hanno assunto natura di corrispettivo a fronte di un servizio erogato.

Ai sensi dell'art. 15 della Legge Galli, la riscossione di detti canoni viene affidata ai soggetti che provvedono a riscuotere i corrispettivi per le forniture d'acqua con le stesse modalità previste dalla legge 319/76.

Con delibere regionali n. 6887 e n. 9857 del 1998, la Regione Campania ha affidato alla concessionaria Acqua Campania, anche l'accertamento e la riscossione di quanto spettante alla Regione a fronte del servizio di depurazione (e connesso servizio di collettamento) delle acque reflue affluenti agli impianti di depurazione dei comprensori di Area Nolana, Area Casertana, Foce Regi Lagni, Napoli Nord e Napoli Ovest (Cuma), Napoli Est e Foce Sarno.

Al riguardo la Regione, in sede di accesso, ha prodotto unicamente una serie di faldoni contenenti fatture. Anche per questo capitolo per quel che concerne la richiesta afferente alla presenza di eventuali atti interruttivi della prescrizione, la Regione si riservava di produrli.

L'analisi, anche qui, è stata effettuata verificando nei singoli fascicoli la sussistenza dei titoli originari, della documentazione afferente la riscossione nonché della sussistenza degli atti interruttivi.

Anche in questo caso, per i crediti più risalenti, non è stato possibile verificare in modo analitico il mancato compimento dei termini di prescrizione.

Vista la sostanziale inintelligibilità e disordine delle fatture e della documentazione nei faldoni cartacei (prodotti dalla Regione a seguito di apposta richiesta ad Acqua Campania) come per il capitolo 2012 è stato chiesto ad ulteriore tentativo di recupero istruttorio della documentazione, con nota prot. C.C. n. 2863 del 23 maggio 2016, un elenco che indicasse per ciascun debitore:

- gli estremi delle fatture incassate i cui importi sono transitati nel Rendiconto dell'ente;
- gli estremi dell'atto interruttivo della prescrizione, con correlata documentazione (in formato elettronico) degli atti, per procedere ad analogo controllo e campionamento;

- gli estremi delle fatture incassate dal Concessionario “Acqua Campania”, i cui importi non sono transitati nel Rendiconto in quanto oggetto di compensazione.

La richiesta è rimasta inevasa.

Di seguito si riportano gli esiti del controllo, verificando gli incassi nell'ultimo di quinquennio a decorrere dal 31.12.2013. Si presume che i dati forniti nella Tabella 7.1 e nella Tabella 7.2 siano corrispondenti agli incassi effettivamente transitati sul rendiconto della Regione Campania.

Tabella 7.1. Residui attivi sul capitolo “2012” sussistenti 31/12/2013. Fonte Sezione regionale di Controllo per la Campania - dati rielaborati dal Rendiconti della gestione Regione Campania – anni 2008/2013

anno di anzianità residuo	capitolo 2012	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Valori medi
		%d'incasso	%d'incasso	%d'incasso	%d'incasso	%d'incasso	%d'incasso	
1990	303	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1992	2008	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	abbattuto		
1993	2008	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	abbattuto		
1994	2008	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	abbattuto		
1995	2006	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	abbattuto		
1996	2008	0,00%	1,26%	0,00%	100,00%	abbattuto		
1996	2012	0,00%	1,26%	0,00%	76,67%	23,47%	7,98%	18,23%
1997	2008	0,00%	0,00%	0,00%	22,79%	0,11%	0,00%	3,82%
1997	2012	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,13%	0,02%
1998	2008	0,00%	0,00%	0,00%	9,14%	0,51%	0,00%	1,61%
1998	2012	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,29%	0,00%	0,05%
1999	2012	0,00%	1,61%	0,00%	16,65%	1,96%	0,16%	3,40%
2000	2012	0,00%	1,86%	0,00%	19,45%	1,85%	0,00%	3,86%
2001	2012	0,00%	2,01%	0,00%	21,19%	2,90%	0,00%	4,35%
2002	2012	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	abbattuto		
2003	2012	0,00%	2,98%	0,00%	24,51%	3,63%	1,03%	5,36%
2004	2012	0,00%	2,80%	0,00%	33,89%	2,38%	0,47%	6,59%
2005	2012	0,00%	4,31%	0,00%	30,42%	2,21%	0,00%	6,16%
2006	2012	0,00%	6,47%	0,00%	25,54%	5,20%	0,02%	6,21%
2007	2012	0,00%	23,89%	0,00%	100,00%	abbattuto		
2008						1170107,22*	253818,57*	
2009						5.730.746,49	186.218,44	
2010						4.127.347,58	2.170.999,38	
2011						0,00%	0,59%	0,29%
2012							0,09%	0,02%
Totale residui al 31/12		587.321.856,92	572.042.236,69	572.042.236,69	435.310.782,21	478.388.404,19	528.941.730,82	529.007.874,59

*Regolarizzazione “sospesi di tesoreria”. Si riporta solamente il valore assoluto del riscosso in quanto la percentuale di incasso non è determinabile, visto che i residui attivi inizio anno (denominatore del rapporto) sono pari a 0.

Con nota del 20 maggio 2016, la Direzione Generale per le Risorse Finanziarie (UOD 06 Rendicontazione, Bilancio Consolidato e Indebitamento Diretto), ha fatto pervenire, a mezzo Pec, estratto degli incassi effettuati dal 01/01/2014 alla data 20/05/2016, sui residui attivi esistenti su tale capitolo alla data del 31/12/2013, distinti per annualità; cfr. tab. seguente.

Tabella 7.2. Evoluzione successiva dei Residui attivi sul capitolo “2012” sussistenti 31/12/2013. Fonte: Regione Campania. Elaborazione: Corte dei conti

Anno Residuo	Valore Assestato dell'Accertam. al 2013	Totale Incassato al 31/12/2013	Residuo Consuntivo 2013 al 31/12/2013	Totale Incassato dal 01/01/2014 al 20/05/2016	Residuo Consuntivo 2013 al 20/05/2016
1990	731.997,14	548.462,05	183.535,09	0,00	183.535,09
1996	40.283.638,13	35.263.990,67	5.019.647,46	123.475,12	4.896.172,34
1997	68.771.086,11	8.551.546,00	60.219.540,11	0,00	60.219.540,11
1998	69.948.922,41	5.121.018,68	64.827.903,73	962,86	64.826.940,87
1999	85.277.363,18	31.821.114,65	53.456.248,53	194.103,11	53.262.145,42
2000	73.336.879,67	19.828.718,77	53.508.160,90	461.170,66	53.046.990,24
2001	73.233.588,29	22.620.356,78	50.613.231,51	16.886,48	50.596.345,03
2003	52.126.834,22	18.215.022,35	33.911.811,87	29.860,49	33.881.951,38
2004	54.336.446,85	20.949.597,63	33.386.849,22	1.132.881,83	32.253.967,39
2005	55.577.936,27	19.389.488,98	36.188.447,29	387.757,26	35.800.690,03
2006	49.468.881,01	16.815.853,87	32.653.027,14	3.535.010,54	29.118.016,60
2009	11.840,27	0,00	11.840,27	11.840,27	0,00
2011	53.323.687,23	314.320,70	53.009.366,53	4.056.089,82	48.953.276,71
2012	52.000.000,00	47.878,83	51.952.121,17	1.528.981,98	50.423.139,19
	728.429.100,78	199.487.369,96	528.941.730,82	11.479.020,42	517.462.710,40

Sulla base dei valori riportati nella Tabella 7.2, sul valore da residui finali al 31/12/2013, la riscossione sino ad oggi, è stata del 2,22%, con un ritmo annuale dello 0,92%.

Inoltre, per tutti i residui ante 2013, come già per il capitolo 2004, non è stato possibile verificare l'effettività degli atti interruttivi, nonostante un'esplicita richiesta istruttoria in tal senso.

Pertanto, considerato il tasso annuale di riscossione, al 31.12.2013, non superiore al 0,77% e la mancanza di una prova circa la mancata prescrizione del credito con idonei atti interruttivi per tutte le annualità con anzianità superiore a 10 anni (ante 2004), si devono presumere assolutamente insussistenti o inesigibili crediti per € 321.740.079,20. Tale somma va abbattuta delle riscossioni successive al 31.12.2013, per € 826.458,72, con la conseguenza che non è possibile riconoscere come sussistenti ed esigibili di fatto residui attivi per **€ 320.913.620,48**.

La non dubbia esigibilità (e il mantenimento futuro) dei rimanenti crediti, è subordinato al superamento delle criticità sopra riportate.

8.4. Titolo I, Capitolo 43 - tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3, commi da 24 a 40, l. 28/12/1995 n. 549 e L.r. 7/12/2010 n. 16, capo ii, artt. da 6 a 18).

Rispetto al campione selezionato tale capitolo rappresenta il 1,61%, pari al 60,71% della popolazione di riferimento. Tale capitolo presenta un importo complessivo al 31/12/2013 di euro 20.849.351,13; le partite creditizie più risalenti sono imputate all'esercizio finanziario 2000.

Si tratta di un tributo istituito dal 1° gennaio 1996, con la finalità di scoraggiare la produzione di rifiuti favorendo, altresì, il loro recupero quali materia prima ed energia.

La base imponibile è costituita dalla quantità dei rifiuti conferiti in discarica sulla base di annotazioni riportate nei registri tenuti in attuazione dell'articolo 190 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'ammontare dell'imposta è fissato con legge dalla Regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo.

Il tributo è dovuto dall'impresa di stoccaggio definitivo, la quale ha l'obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento.

Il versamento deve essere effettuato entro il mese successivo alla scadenza del trimestre solare nel quale sono state effettuate le operazioni di deposito.

Nella tabella di seguito riportata viene evidenziato l'ammontare dei residui al 31/12/2013, corredato dal dettaglio delle riscossioni, rispetto all'anno di provenienza del residuo, che si sono verificate nell'anno 2013.

Tabella 8. Fonte: Regione Campania

CAPITOLO 43

CAPITOLO						Residuo iniziale al 01/01/2013	Riscossioni	Riaccertamento				Residui finali al 31/12/2013
N.	Tit.	Tip	Cat	Provenienza				Maggiori accertamenti	Minori accertamenti	Cancellazione per reimputazione	Totale	
				Esercizio	Capitolo							
43	1	10102	1010238	2012	43	217.433,22	73.422,28	0,00	0,00	0,00	0,00	144.010,94
				2011	43	1.184.830,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.184.830,34
				2010	43	1.574.261,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.574.261,01
				2008	43	123.204,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	123.204,23
				2006	43	34.013,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	34.013,04
				2004	43	205.977,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	205.977,56
				2003	43	282.949,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	282.949,22
				2002	43	1.171.504,84	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.171.504,84
				2001	43	14.874.996,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14.874.996,72
				2000	43	1.253.603,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.253.603,23
				<i>Totale capitolo</i>		20.922.773,41	73.422,28	0,00	0,00	0,00	0,00	20.849.351,13

In sede di accesso si procedeva ad analizzare i fascicoli del campione afferenti agli anni 2000 e 2001. Tali faldoni non contenevano il titolo originario, né gli atti interruttivi; contenevano unicamente la documentazione attestante i versamenti effettuati, all'Ente, dai soggetti debitori unite con annotazioni a penna sul frontespizio del fascicolo del totale riscosso. Per l'effetto, non era possibile risalire all'importo originario e, per differenza, al credito residuo e, quindi, non è stato possibile verificare la correttezza degli importi iscritti in bilancio.

Significativa, al riguardo, era anche l'assenza di qualsivoglia movimentazione finanziaria negli anni recenti. È di immediata evidenza, pertanto, come l'Ente, per tali poste contabili, avesse presupposto scarse probabilità di incasso.

Della più che dubbia esigibilità di tali crediti mostra consapevolezza lo stesso Ente che, nell'allegato A) della delibera di riaccertamento straordinario dei residui (cfr. DGR 605/2014), colloca i residui afferenti a tale capitolo, in ordine agli anni 2000/2010, tra i crediti di "dubbia o difficile esigibilità" al 31/12/2013, creando una sorta di "posta di memoria" per futuro stralcio.

Peraltro, secondo quanto riferito in sede di controdeduzioni dalla Regione, gli stessi crediti risultano inseriti nell'Allegato n. 10 al progetto di rendiconto 2013 (al Titolo I, tipologia 102 – tributi indiretti), quali crediti oggetto di svalutazione. Il residuo risulta mantenuto ed è ritenuto esigibile nonostante il difetto di documentazione sopra evidenziato. Attesi i nuovi principi contabili, nonostante l'inadeguatezza in concreto della svalutazione effettuata (all'11,354%), la Sezione per il momento prende atto, evidenziando la necessità di procedere quanto prima alla revisione dell'intero fascicolo e alla verifica della movimentazione, procedendo se del caso all'aumento della svalutazione o, nell'ipotesi di confermate evidenze, allo stralcio, secondo i tempi indicati dai nuovi principi contabili.

8.5. Inesigibilità dei crediti verso pubbliche amministrazioni. In data 8 giugno 2016 perveniva altresì, per conoscenza, una nota del Dirigente della Direzione generale per l'ambiente e l'ecosistema (prot. C.C. n. 3304 del 9 giugno 2016) indirizzata ad Acqua Campania. La Regione, per i canoni idrici e di depurazione, segnalava che nonostante la richiesta di informazioni della Sezione e la già rappresentata urgenza al concessionario per la riscossione: «[...] si è ancora in attesa della documentazione richiesta per i canoni idrici nel periodo 1992/2015 e del prospetto dello stato dei debiti

e dei crediti tra Acqua Campania s.p.a. e Regione Campania. Pertanto, di cui si sollecita l'invio.

In merito, invece, alla documentazione trasmessa per i canoni di depurazione, si rileva l'assenza di un prospetto riepilogativo del fatturato e dell'incassato a fronte delle singole fatture emesse in nome e per conto della Regione Campania.

In considerazione dell'urgenza di disporre di notizie atte a corrispondere alle richieste della magistratura contabile, si chiede, quanto meno, di trasmettere un elenco, in formato elettronico, delle fatture emesse e non incassate alla data del 31/12/2011».

La documentazione citata non è mai stata inoltrata a questa Sezione.

Ciò costituisce ulteriore evidenza delle criticità sopra rassegnate.

Tutto quanto sopra considerato, agli esiti della verifica documentale dei fascicoli esaminati, ad avviso della Sezione non può procedersi a parificazione quantomeno per i residui attivi di cui ai capitoli nn. 2004 e 2012 che hanno anzianità risalente ad annualità precedenti il 2004. In proposito non vale opporre trattarsi di crediti verso la pubblica amministrazione.

Infatti, se è vero, da un lato, che si tratta di crediti che non possono essere oggetto di svalutazione ai sensi del principio contabile applicato n. 4/2, §, 3.3, ai sensi del quale «Non sono oggetto di svalutazione:

- i crediti da altre amministrazioni pubbliche, [...]» (enfasi aggiunta),

per altro verso, gli stessi crediti non possono godere dello “standstill” previsto dagli stessi principi contabili ai fini dello stralcio. Infatti, solo per i crediti per cui è introdotto il meccanismo della svalutazione obbligatoria standard (cioè secondo meccanismo presuntivi individuati negli stessi principi contabili applicati) vale la regola per cui «Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione» (All. 4/2, § 9.1, enfasi aggiunta).

Diversamente, per i crediti esenti da svalutazione standard deve applicarsi, come già nella vecchia contabilità, la regola per cui ove essi si ritengano in fatto «assolutamente inesigibili» o “insussistenti” (prescrizione), si deve procedere eliminando gli stessi dalle scritture finanziarie e dai documenti di bilancio attraverso la delibera di riaccertamento dei residui.

Inoltre, si rammenta che *«Il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza dei crediti deve essere adeguatamente motivato attraverso l'analitica descrizione delle procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale, o indicando le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione, rimanendo fermo l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie.*

I debiti formalmente riconosciuti insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo impegno di un'obbligazione non dovuta sono definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio attraverso il provvedimento di riaccertamento dei residui. Il riconoscimento formale dell'assoluta insussistenza dei debiti deve essere adeguatamente motivato».

Di conseguenza, viste le evidenze di fatto emerse in sede di verifica del campione, in assenza di un ponderato riaccertamento, i crediti di cui sopra, quanto meno per le annualità di accertamento risalenti ad un periodo anteriore al 2004, sia per il tasso di riscossione infimo, sia per l'incertezza sulla prescrizione del titolo, non presentano i requisiti fondamentali per il loro mantenimento in bilancio e per l'effetto non possono essere parificati, salva ogni azione di riscossione una volta confluire nello Stato Patrimoniale.

Su tali criticità, in sede di controdeduzioni, la Regione non ha fatto osservazioni.

La Sezione pertanto non parifica i residui attivi per cui sussistono le soprarichiamate criticità per inesigibilità/insussistenza, per un importo complessivo di € **578.126.616,06**.

La parte rimanente, costituendo comunque una partita di dubbia esigibilità, potrebbe essere mantenuta a condizione che la Regione attivi tutti i meccanismi, financo giudiziali, per ottenere la riscossione dei propri crediti, anche attraverso il proprio concessionario Acqua Campania spa.

In caso contrario, la mancata percezione del dovuto, unita all'inerzia giudiziaria e/o comunque esecutiva, equivarrebbe a rinuncia di fatto al credito, sicché il mantenimento della partita attiva dissimulerebbe una surrettizia spesa di trasferimento a favore delle pubbliche amministrazioni debentrici (e di Acqua Campania per i crediti compensati). È dovere della Regione, da un lato, fare emergere lo squilibrio ed adottare le dovute iniziative politiche e contabili per porvi rimedio, dall'altro, attivare

pienamente le ragioni dei propri crediti, di modo da uscire dalla situazione di strutturale illiquidità ed inefficienza del servizio idrico a livello Regionale.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE CAMPANIA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2013**

ALLEGATO B

Relazione finale ai sensi dell'art. 41 T.U. Corte conti e art. 1, comma 5, D.L. n. 174/2012

I N D I C E

		Pag.	N.
Capitolo 1	RENDICONTAZIONE E AUTORIZZAZIONI DI BILANCIO	"	1
1.1	Approvazione bilancio di previsione 2013: iter normativo	"	1
1.2	Previsioni iniziali e variazioni disposte dalla legge regionale n.6/2013	"	2
1.3	Variazioni amministrative in corso di esercizio ai sensi dell'art. 29, comma 4, lett. d) della L.R. 7/2002	"	7
1.4	La gestione del bilancio: gestione di competenza e gestione di cassa		12
1.5	Verifica campionaria del rispetto degli stanziamenti individuati dalla legge di bilancio- Parte spesa		15
Capitolo 2	PROGRAMMAZIONE REGIONALE. LEGISLAZIONE REGIONALE E CONTENZIOSO COSTITUZIONALE	"	16
2.1	Gli strumenti della programmazione: analisi sulle difficoltà incontrate dalla Regione ai fini della programmazione finanziaria nel 2013	"	16
2.2	Il bilancio di previsione 2013: l'esercizio provvisorio e la legge di assestamento. Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno 2013	"	21
2.3	La disciplina del bilancio di previsione secondo i nuovi schemi e il principio applicato della programmazione	"	26
2.4	Riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità "Linee guida con i nuovi principi contabili nonché in materia di implementazione del sistema dei controlli"	"	33
2.5	L'attività legislativa nell'anno 2013	"	37
2.6	Disamina delle principali pronunce della Consulta nell'esercizio finanziario 2013. Rassegna delle pronunce della Corte Costituzionale anno 2014 con ricadute giuridico-economiche sugli esercizi finanziari pregressi	"	42
2.7	La legge finanziaria regionale 2013: declaratoria di illegittimità di talune disposizioni	"	56
Capitolo 3	L'INDEBITAMENTO REGIONALE	"	59
3.1	Premessa	"	59
3.2	La gestione del debito mediante strumenti finanziari derivati	"	64
3.3	Operazioni di ristrutturazione del debito regionale	"	69
3.4	I vincoli normativi all'indebitamento	"	74
3.4.1	I limiti qualitativi	"	74
3.4.2	I limiti quantitativi	"	76
3.5	Conclusioni	"	79
Capitolo 4	IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO	"	80
4.1	Evoluzione normativa	"	80
4.2	Il patto di stabilità interno per l'anno 2013	"	81
Capitolo 5	SPESE PER IL PERSONALE	"	90
5.1	L'analisi del personale. Istruttoria e considerazioni generali sull'organizzazione contabile e sostanziale	"	90
5.1.1	L'autonomia contabile del Consiglio e l'unità di bilancio regionale	"	90
5.1.2	L'istruttoria della Sezione sull' "area personale"	"	92
5.1.3	Le dotazioni organiche ed il personale in servizio	"	93
5.2	I limiti alla spesa di personale e al turn over		107
5.2.1	Il quadro normativo e giurisprudenziale nell'esercizio finanziario rendicontato		107
5.2.2	I limiti della spesa complessiva di personale nella Regione Campania e le conseguenze sul piano del turn over	"	110
5.2.3	I limiti alla spesa per i contratti flessibili	"	113
5.2.4	La spesa per i contratti flessibili presso i Gruppi consiliari	"	116

5.3	Il trattamento economico del personale dipendente della Regione Campania	"	121
5.3.1	Il sistema delle fonti concernente il trattamento economico dei lavoratori pubblici	"	121
5.3.2	La nozione normativa di trattamento economico e la relativa disciplina finanziaria di contenimento	"	122
5.3.3	L'istituzione contrattuale dei fondi per la contrattazione decentrata ed il finanziamento del trattamento accessorio. Sanzione legislativa per la violazione della disciplina nazionale sulla costituzione ed utilizzazione dei fondi	"	124
5.3.4	Legislazione regionale finanziante il trattamento accessorio in potenziale contrasto con normativa nazionale e costituzionale.	"	128
5.3.5	Il procedimento di costituzione e utilizzo del fondo per la contrattazione decentrata nella Regione Campania	"	130
5.3.5.1	Trattamento economico accessorio del personale della Giunta. Irregolarità nella definizione del tetto alla spesa per il trattamento accessorio per il "comparto" per effetto della vigenza, pro tempore, di norme in bilancio in contrasto col quadro normativo nazionale	"	131
5.3.5.2	Alta professionalità e posizioni organizzative	"	136
5.3.5.3	I fondi "eterofinanziati" per la contrattazione decentrata in Consiglio	"	137
5.4	Il personale delle società partecipate	"	141
Capitolo 6	IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE	"	144
6.1	Stato della sanità della Regione Campania	"	144
6.2	Analisi economico-finanziaria e patrimoniale	"	145
6.2.1	Introduzione	"	145
6.2.2	Il risultato di esercizio 2013	"	148
6.2.3	La situazione patrimoniale al 31 dicembre 2013	"	154
6.3	L'indebitamento	"	159
6.4	Piano di rientro dal disavanzo, programmi operativi e risultato delle verifiche dei ministeri affiancanti	"	162
6.5	Conclusioni	"	168
Capitolo 7	LA GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE	"	169
7.1	Premessa	"	169
7.2	I risultati d'esercizio delle società partecipate	"	177
7.3	Recente evoluzione e principali dinamiche delle società partecipate	"	184
7.4	I trasferimenti dalla Regione e da altri Enti alle società partecipate	"	191
7.5	La situazione debitoria e creditoria delle società partecipate	"	197
7.6	Conclusioni	"	202
Capitolo 8	ENTI E ORGANISMI COLLEGATI E/O FINANZIATI DALLA REGIONE CAMPANIA	"	204
8.1	Premessa	"	204
8.2	Enti facenti capo al Dipartimento dello Sviluppo economico	"	207
8.3	Enti facenti capo al Dipartimento delle Politiche territoriali	"	214
8.4	Enti facenti capo al Dipartimento per l'Istruzione, la ricerca, il lavoro, le politiche culturali e sociali	"	217
8.5	Enti facenti capo al Dipartimento della Salute e risorse naturali	"	224
8.6	Conclusioni	"	231

INDICE TABELLE

Tabella	N.	Pag.	N.
"	1	"	3
"	2	"	5
"	3	"	8
"	4	"	10
"	5	"	12
"	6	"	12
"	7	"	13
"	8	"	13
"	9	"	15
"	10	"	60
"	11	"	64
"	12	"	66
"	13	"	66
"	14	"	70
"	15	"	82
"	16	"	86
"	17	"	88
"	18	"	96
"	19	"	97
"	20	"	97
"	21	"	99
"	22	"	102
"	23	"	104
"	24	"	105
"	25	"	106
"	26	"	110
"	27	"	111
"	28	"	111
"	29	"	112
"	30	"	112
"	31	"	112
"	32	"	115
"	33	"	116
"	34	"	119
"	35	"	120
"	36	"	145
"	37	"	146
"	38	"	146
"	39	"	147
"	40	"	148
"	41	"	149
"	42	"	150
"	43	"	150
"	44	"	151
"	45	"	154
"	46	"	155
"	47	"	158
"	48	"	160
"	49	"	161
"	50	"	166
"	51	"	166
"	52	"	167
"	53	"	172
"	54	"	173
"	55	"	174
"	56	"	176

"	57	"	178
"	58	"	180
"	59	"	181
"	60	"	182
"	61	"	182
"	62	"	183
"	63	"	192
"	64	"	193
"	65	"	194
"	66	"	195
"	67	"	195
"	68	"	196
"	69	"	198
"	70	"	200
"	71	"	206
"	72	"	208
"	73	"	209
"	74	"	210
"	75	"	211
"	76	"	212
"	77	"	212
"	78	"	215
"	79	"	216
"	80	"	216
"	81	"	217
"	82	"	218
"	83	"	219
"	84	"	220
"	85	"	222
"	86	"	223
"	87	"	224
"	88	"	225
"	89	"	226
"	90	"	228
"	91	"	229
"	92	"	230
"	93	"	231
"	94	"	231
"	95	"	232
"	96	"	232

Hanno collaborato alla presente relazione:

Capitolo I	Dott. Gennaro Mazzoccola Dott.ssa Stefania Fosso
Capitolo II	Dott.ssa Amelia Montecuolo
Capitolo III	Dott.ssa Concetta Pietrina Porfido Rag. Maria Rosaria Carosella
Capitolo IV	Dott.ssa Concetta Pietrina Porfido
Capitolo V	Dott.ssa Amelia Montecuolo
Capitolo VI	Dott. Giuseppe Marseglia Rag. Maria Rosaria Carosella
Capitolo VII	Dott. Giuseppe Marseglia Rag. Maria Rosaria Carosella
Capitolo VIII	Dott. Giuseppe Marseglia Rag. Maria Rosaria Carosella
Inserimento dati e tabelle:	Rag. Maria Rosaria Carosella Sig. Giarrizzo Antonio
Supporto informatico, cura grafica del testo e sistemazione dei dati:	Rag. Maria Rosaria Carosella Sig. Giarrizzo Antonio

CAPITOLO I

RENDICONTAZIONE E AUTORIZZAZIONI DI BILANCIO (Magistrato Istruttore: Primo Referendario Francesco Sucameli)

1.1 Approvazione Bilancio di previsione 2013: iter normativo

Con deliberazione n. 744, del 19 dicembre 2012, la Giunta Regionale approvava il disegno di legge denominato "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)", nonché il disegno di legge denominato "Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015".

Nel contempo, al fine di assicurare la continuità dell'attività amministrativa della Regione - nelle more dell'approvazione della nuova programmazione finanziaria - il Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto e dell'articolo 24, commi 1 e 2, della L.R. 30 aprile 2002, n. 7, autorizzava l'esercizio provvisorio della suddetta proposta di bilancio fino al 28 febbraio 2013 con L.R. 24/12/2012, n. 39 e la Giunta Regionale, con deliberazione n. 17 del 24/1/2013, ne autorizzava, per il periodo dall'1 gennaio al 28 febbraio 2013, la gestione nei limiti di spesa consentiti, sulla base della proposta di bilancio 2013 presentata al Consiglio Regionale. Successivamente, l'esercizio provvisorio veniva prorogato per due periodi temporali. Invero, con la L.R. n.3 del 28/2/2013, esso veniva esteso al 31 marzo 2013.

Invero, con la L.R. n.3, del 28/2/2013, esso veniva esteso al 31 marzo 2013.

In seguito, con la L.R. n. 4, del 28/3/2013, l'esercizio provvisorio veniva ulteriormente prorogato fino al 30 aprile 2013. Inoltre, la Giunta, con la deliberazione n. 82, del 14/3/2013, provvedeva ad autorizzare la spesa nei limiti dei tre dodicesimi di ciascun programma - ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria - ove la stessa non fosse stata suscettibile di impegno o di pagamento frazionato in dodicesimi. Ciò avveniva sulla base degli stanziamenti individuati del documento gestionale approvato con la predetta D.G.R.C. n. 17 del 24/1/2013. Infine, con D.G.R.C. n. 156 del 28/3/2013, veniva stabilito di limitare gli impegni ed i pagamenti soggetti al patto di stabilità interno entro i tre dodicesimi del tetto programmatico di spesa assegnato alle Aree Generali di Coordinamento.

Pertanto, il bilancio di previsione per l'anno 2013 veniva approvato con legge regionale n°6, del 6 maggio 2013.

1.2 Previsioni iniziali e variazioni disposte dalla legge regionale n°6/2013

L'art. 1, comma 16, della surrichiamata legge regionale n°6/2013 dà facoltà alla Giunta Regionale, ai sensi dell'art.16 del decreto legislativo 118/2011, nonché dell'art. 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n° 57624/2011, ad effettuare variazioni al Bilancio annuale e pluriennale.

In particolare, veniva prevista la possibilità di effettuare le seguenti variazioni:

- a) *variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione, previste dall'art. 16, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 118/2011;*
- b) *Le variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie rimodulabili all'interno del medesimo programma;*
- c) *le variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie rimodulabili dei programmi della stessa missione;*
- d) *le variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie rimodulabili dei programmi appartenenti a missioni diverse limitatamente ai fondi iscritti per il pagamento dei debiti fuori bilancio;*
- e) *le variazioni compensative fra le diverse categorie delle medesime tipologie di entrata e fra i diversi macroaggregati del medesimo programma;*
- f) *le variazioni di bilancio relative agli stanziamenti di cassa, inclusi i prelevamenti di somme dal fondo di riserva di cassa per le autorizzazioni di cassa di cui all'articolo 28 della legge regionale 7/2002;*
- g) *i prelievi dal fondo di riserva per le spese obbligatorie e la loro iscrizione ai capitoli di spesa già presenti in bilancio o di nuova istituzione, secondo i criteri e le modalità di cui all'articolo 28 della legge regionale 7/2002;*
- h) *i prelievi dal fondo di riserva per le spese imprevedute e la loro iscrizione ai capitoli di spesa già presenti in bilancio o di nuova istituzione, secondo i criteri e le modalità di cui all'articolo 28 della legge regionale 7/2002;*
- i) *le variazioni fra gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e gli stanziamenti correlati;*
- l) *le variazioni relative all'iscrizione di nuove entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici da parte dello Stato e dell'Unione europea o da altre assegnazioni vincolate, nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;*
- m) *le variazioni compensative delle risorse derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici da parte dello Stato e dell'Unione europea o da altre assegnazioni vincolate tra programmi, appartenenti anche a missioni diverse, nel rispetto della finalità di spesa definiti nella legge di spesa e nell'eventuale provvedimento di assegnazione e nell'ambito del medesimo atto di programmazione regionale”.*

Al successivo comma 17, dell'art. 1 della succitata L.R. n.6/2013, veniva stabilito che: *“...La Giunta Regionale può autorizzare i dirigenti ad effettuare con proprio provvedimento, ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 57624/2011 e dell'art. 16 del decreto legislativo 118/2011:*

- a) *le variazioni compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato del bilancio di previsione annuale e triennale;*
- b) *le variazioni fra gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e gli stanziamenti correlati;*
- c) *prelievi dai fondi per residui perenti e la relativa reiscrizione al pertinente capitolo di spesa del bilancio regionale.”*

Dunque, in fase previsionale, l'equilibrio veniva raggiunto come indicato nella tabella seguente (fonte Regione Campania - Relazione sulla gestione – esercizio finanziario 2013).

Si rammenta che l'equilibrio di bilancio è raggiunto se e soltanto gli stanziamenti in entrata eguagliano gli stanziamenti in uscita, nel bilancio di previsione, e se gli accertamenti di entrata sono almeno uguali agli impegni di spesa, nel conto consuntivo.

Tab.1

BILANCIO DI PREVISIONE 2013

(euro)

Entrata	Stanziamenti		Spesa	Stanziamenti	
	Competenza	Cassa		Competenza	Cassa
Fondo di cassa presente al 1/1/2013		400.000.000,00	Disavanzo di amministrazione	0,00	
Utilizzo avanzo di amministrazione	419.628.419,48				
Fondo pluriennale vincolato	€ 0,00				
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.257.531.824,03	11.746.095.849,81	Titolo 1 Spese correnti	11.754.328.621,97	14.059.304.017,69
Titolo 2 Trasferimenti correnti	808.235.636,59	1.319.548.916,21			
Titolo 3 Entrate extratributarie	393.273.982,64	947.999.406,57			
Titolo 4 Entrate in conto capitale	1.507.025.148,13	6.181.196.319,49	Titolo 2 Spese in conto capitale	2.455.174.092,92	4.453.342.056,03
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	Titolo 3 Spese per incremento di attività finanziarie	150.000,00	49.018.936,81
Totale entrate finali	13.966.066.591,39	20.194.840.492,08	Totale spese finali	14.209.652.714,89	18.561.665.010,53
Titolo 6 Accensione di prestiti	0,00	123.173.081,00	Titolo 4 Rimborso di prestiti	176.042.295,98	176.042.295,98
Titolo 7 Anticipazioni da istituto Tesoriere/Cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	Titolo 5 Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00
Titolo 9 Entrate per conto di terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	10.598.337.727,48	Titolo 7 Spese per conto terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	7.906.534.993,78
Totale entrate 2013	25.423.042.591,39	31.916.351.301,36	Totale spese 2013	25.842.671.010,87	27.644.242.300,29
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	25.842.671.010,87	32.316.351.301,36	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	25.842.671.010,87	27.644.242.300,29

Fonte: Regione Campania - Relazione sulla gestione - esercizio finanziario 2013

Dalla lettura della surriportata tabella, si evince, in primo luogo, che l'equilibrio, rispetto alle previsioni iniziali di competenza, veniva raggiunto iscrivendo, nello stato di previsione dell'Entrata, **quote di avanzo di amministrazione 2012 per un importo pari ad €419.628.419,48.**

Inoltre, le variazioni rispetto alle previsioni iniziali erano riconducibili alle seguenti tipologie:

1. Acquisizioni di entrate e spese (art. 1, comma 16, lett. l) ed f), della L.R. 06/05/2013, n. 6;
2. Reiscrizione di Economie Vincolate ai sensi dell'art. 29, comma 4, lettera d), della L.R. n.7/2002;
3. Iscrizione in Bilancio di spese Finanziate dai Fondi Speciali;

- 4 Variazioni compensative (art. 1, comma 16, lett. e), della L.R. 06/05/2013, n. 6);
5. Iscrizione Fondo Pluriennale Vincolato (art. 1, comma 16, lett. i), della L. R. 06/05/2013, n.6);
6. Reiscrizione di residui perenti finanziati reclamati dai creditori nel corso dell'esercizio;
7. Reiscrizione ai sensi dell'art. 41 c. 2 lett. c) I. r. 7/2002 di Prenotazioni di Impegno di cui al comma 5 dell'articolo 32 della l.r. n. 7/2002;
8. Debiti Fuori Bilancio (art. 1, comma 16, lett. d), della L.R. 06/05/2013, n. 6);
9. Prelievi dai Fondi di Riserva (art. 1, comma 16, lett h) e g), della L. R. 06/05/2013, n. 6).

Orbene, per effetto di tali variazioni, i totali generali del bilancio di previsione 2013, in termini di competenza e di cassa, venivano a modificarsi come illustrato nella tabella sotto-riportata.

Tab. 2
(euro)

ENTRATE	PREVISIONI DI COMPETENZA				PREVISIONI DI CASSA			
	Competenza Bil. Prev.	Competenza Assestata	Scostamento		Cassa Bil. Prev.	Cassa Assestata	Scostamento	
			Euro	%			Euro	%
Fondo di cassa 01/01/2013					400.000.000,00	1.169.785.071,77	769.785.071,77	192,45%
Utilizzo avanzo di amm.ne	419.628.419,48	1.347.193.361,51	927.564.942,03	221,04%				
Fondo pluriennale vincolato	0,00	650.627.700,70	650.627.700,70	00				
Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria contributiva e perequativa	11.257.531.824,03	11.257.531.824,03	0,00	0,00%	11.746.095.849,81	11.807.806.434,46	61.710.584,05	0,53%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	808.235.636,59	1.433.840.144,30	625.604.507,71	77,40%	1.319.548.916,21	1.780.686.390,67	461.137.474,46	34,95%
Titolo 3 Entrate extratributarie	393.273.982,64	411.044.450,18	17.770.467,54	4,52%	947.999.406,57	983.996.280,35	35.996.873,78	3,80%
Titolo 4 Entrate in conto capitale	1.507.025.148,13	2.212.943.657,67	705.918.509,54	46,84%	6.181.196.319	6.630.726.913,79	449.530.594,30	7,27%
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00%
Totale entrate finali	13.966.066.591,39	15.315.360.076,18	1.349.293.484,79	9,66%	20.194.840.492,08	21.203.216.019,27	1.008.375.527,19	4,99%
Titolo 6 Accensione di prestiti	0,00	1.544.529.863,48	1.544.529.863,48	00	123.173.081,80	1.649.342.640,90	1.526.169.559,10	1239,04%
Titolo 7 Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%
Titolo 9 Entrate per conto di terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	10.655.619.745,01	198.643.745,01	1,90%	10.598.337.727,48	10.861.290.662,41	262.952.934,93	2,48%
Totale entrate 2013	25.423.042.591,39	28.515.509.684,67	3.092.467.093,28	12,16%	31.916.351.301,36	34.713.849.322,58	2.797.498.021,22	8,77%
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	25.842.671.010,87	30.513.330.746,88	4.670.659.736,01	18,07%	32.316.351.301,36	35.883.634.394,35	3.567.283.092,99	11,04%
SPESE	PREVISIONI DI COMPETENZA				PREVISIONI DI CASSA			
	Competenza Bil. Prev.	Competenza Assestata	Scostamento		Cassa Bil. Prev.	Cassa Assestata	Scostamento	
			Euro	%			Euro	%
Disavanzo di amministrazione	0,00	0,00	0,00					
Titolo 1 Spese correnti	11.754.328.621,97	13.419.207.402,66	1.664.878.780,69	14,16%	14.059.304.017,69	14.375.394.935,16	316.090.917,47	2,25%
Titolo 2 - Spese in conto capitale	2455174092,92	4.328.033.292,71	1.872.859.199,79	76,28%	4.453.342.056,03	6.337.698.251,37	1.884.356.195,34	42,31%
Titolo 3 Spese per incremento di attività finanziarie	150.000,00	911.143,00	761.143,00	507,43%	49.018.936,81	54.028.903,35	5.009.966,54	10,22%
Totale spese finali	14.209.652.714,89	17.748.151.838,37	3.538.499.123,48	24,90%	18.561.665.010,53	20.767.122.089,88	2.205.457.079,35	11,88%
Titolo 4 Rimborso di prestiti	176.042.295,98	1.109.559.163,50	933.516.867,52	530,28%	176.042.295,98	766.485.523,62	590.443.227,64	335,40%
Titolo 5 Chiusura Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%
Titolo 7 Spese per conto terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	10.655.619.745,01	198.643.745,01	1,90%	7.906.534.993,78	7.908.132.708,01	1.597.714,23	0,02%
Totale spese 2013	25.842.671.010,87	30.513.330.746,88	4.670.659.736,01	18,07%	27.644.242.300,29	30.441.740.321,51	2.797.498.021,22	10,12%
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	25.842.671.010,87	30.513.330.746,88	4.670.659.736,01	18,07%	27.644.242.300,29	30.441.740.321,51	2.797.498.021,22	10,12%

Fonte: Regione Campania - Relazione sulla gestione – esercizio finanziario 2013

Dunque, l'equilibrio complessivo, afferente alle previsioni finali di competenza, veniva raggiunto iscrivendo, nello stato di previsione dell'entrata, quote di avanzo di amministrazione 2012 per un importo pari ad € 1.347.193.361,51.

1.3 Variazioni amministrative in corso di esercizio ai sensi dell'art. 29, comma 4, lett. d) della L.R. n. 7/2002

Oltre che con la legge regionale n° 6/2013, la Regione Campania provvedeva ad apportare al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 una serie di variazioni, disposte dalla Giunta regionale, con provvedimenti amministrativi.

Nel dettaglio, la Giunta regionale, con delibere adottate ai sensi dell'art. 29, co. 4 lett. d) della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, provvedeva a modificare le previsioni iniziali di bilancio.

L'art. 29, comma 4 stabilisce che:

"La Giunta regionale dispone, con proprie deliberazioni, le variazioni delle unità previsionali di base nei seguenti casi:

lett. d) per iscrivere nella competenza del nuovo esercizio le somme non ancora impegnate alla chiusura del precedente, ai sensi del comma 2 dell'articolo 41..."

Nelle tabelle seguenti, sono state riportate, in ordine alla gestione di competenza, nonché a quella di cassa, le entrate e le spese distinte per titoli, sia considerando le previsioni iniziali - approvate dalla richiamata legge n° 6 del 6 maggio 2013 - sia considerando le variazioni disposte con legge e con provvedimenti di Giunta.

Tab. 3

Conto del bilancio anno 2013 Gestione di Competenza
Entrate e Spese

(euro)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Entrate	Previsioni iniziali l.r. n. 6 6/5/2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. a) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. b) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. c) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. d) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. e) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. f) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. g) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. h) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. i) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. l) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. m) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art. 29. c. 4 lett. d) della l. r. n.7/2002	Previsioni definitive
Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.257.531.824,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.257.531.824,03
Titolo 2 Trasferimenti correnti	808.235.636,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	625.604.507,71	0,00	0,00	1.433.840.144,30
Titolo 3 Entrate Extratributarie	393.273.982,64	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17.770.467,54	0,00	0,00	411.044.450,18
Titolo 4 Entrate in conto capitale	1.507.025.148,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	705.918.509,54	0,00	0,00	2.212.943.657,67
Titolo 5 Entrate da restituzione di attività finanziaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 6 Accensione prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.544.529.863,48	0,00	0,00	1.544.529.863,48
Titolo 7 Anticipazioni da istituto Tesoriere/casiere	1.000.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.000.000.000,00
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	198.643.745,01	0,00	0,00	10.655.619.745,01
Totale entrate per titoli	25.423.042.591,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.092.467.093,28	0,00	0,00	28.515.509.684,67
Fondo di amministrazione	419.628.419,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	607.474.940,04	0,00	0,00	27.564.942,03	1.954.668.301,55
Totale generale delle entrate	25.842.671.010,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	607.474.940,04	3.092.467.093,28	0,00	27.564.942,03	30.470.177.986,72

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Spese	Previsioni iniziali l.r. n. 6 6/5/2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. a) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. b) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. c) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. d) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. e) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. f) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. g) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. h) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. i) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. l) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. m) della l.r. n.6 del 6/5/13	Art. 29, comma 4 lett. d) L.R. n. 7/2002	Previsioni definitive
Titolo 1 Spese correnti	11.754.328.621,97	0,00	0,00	-900.000	0,00	-107.315,57	0,00	-1.090.254,25	-761.143,00	50.627.700,7	761.289.959,63	-259.294.078,91	515.113.912,09	13.419.207.402,66
Titolo 2 Spese in conto capitale	2.455.174.092,92	0,00	0,00	900.000	0,00	5.565.604,3	0,00	1.090.254,25	0,00	0,00	1.199.016.525,16	259.294.078,91	186.992.741,21	4.328.033.292,71
Titolo 3 Spese per incremento attività finanziarie	150.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5.458.288,7	0,00	0,00	761.143,00	0,00	0,00	0,00	25.458.288,73	911.143,00
Titolo 4 Rimborso prestiti	176.042.295,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	933.516.863,48	0,00	0,00	1.109.559.163,50
Titolo 5 Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.000.000.000,00
Titolo 7 Spese per conto terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	198.643.745,01	0,00	0,00	10.655.619.745,01
Totale generale delle spese	25.842.671.010,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50.627.700,7	3.092.467.093,28	0,00	927.564.942,03	30.513.330.746,88

**Conto del bilancio anno 2013 Gestione di Cassa
Entrate e Spese**

Tab. 4
(euro)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Entrate	Previsioni iniziali 6/5/2013 l.r. n.	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. a) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. b) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. c) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. d) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. e) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. f) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. g) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. h) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. i) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. l) della l.r. n.6 del 6/5/13	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 16 lett. im) della l.r. n.6 del 6/5/13	Previsioni definitive
Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva o perequativa	11.746.095.849,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	61.710.584,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.807.806.434,46
Titolo 2 Trasferimenti correnti	1.319.548.916,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-164.467.033,25	0,00	0,00	0,00	625.604.507,71	0,00	1.780.686.390,67
Titolo 3 Entrate Extratributarie	947.999.406,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18.226.406,24	0,00	0,00	0,00	17.770.467,54	0,00	983.996.280,35
Titolo 4 Entrate in conto capitale	6.181.196.319,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	38.581.156,82	0,00	0,00	0,00	410.949.437,48	0,00	6.630.726.913,79
Titolo 5 Entrate da restituzione di attività finanziaria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 6 Accensione prestiti	123.173.081,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-18.360.304,38	0,00	0,00	0,00	1.544.529.863,48	0,00	1.649.342.640,90
Titolo 7 Anticipazioni da istituto Tesoriere/casiere	1.000.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.000.000.000,00
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	10.598.337.727,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	64.309.189,92	0,00	0,00	0,00	198.643.745,01	0,00	10.861.290.662,41
Totale entrate per titoli	31.916.351.301,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.797.498.021,22	0,00	34.713.849.322,58
Fondo di cassa	400.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	400.000.000,00
Totale generale delle entrate	32.316.351.301,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.797.498.021,22	0,00	35.113.849.322,58

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	14
Spesa	Previsioni iniziali l.r. n. 6 6/5/2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. a) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. b) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. c) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Altre variazioni (con specifica indicazione della relativa fonte giustificativa)	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. e) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. f) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. g) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. h) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. i) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. l) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Variazioni disposte ai sensi dell'art.1 c. 17 lett. m) della l.r. n.6 del 6 maggio 2013	Previsioni definitive
Titolo 1 Spese correnti	14.059.304.017,69	0,00	0,00	-900.000,00	0,00	-107.315,57	-319.855.976,60	-1.090.254,25	-761.143,00	0,00	761.289.959,63	-122.484.352,74	14.375.394.935,16
Titolo 2 Spese in conto capitale	4.453.342.056,03	0,00	0,00	900.000,00	0,00	107.315,57	855.726.823,72	1.090.250,21	0,00	0,00	904.047.453,10	122.484.352,74	6.337.698.251,37
Titolo 3 Spese per incremento attività finanziarie	49.018.936,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	42.488.323,54	0,00	761.143,00	0,00	0,00	0,00	54.028.903,35
Titolo 4 Rimborso di prestiti	176.042.295,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-343.073.639,88	4,04	0,00	0,00	933.516.863,48	0,00	766.485.523,62
Titolo 5 Chiusura anticipazioni Da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.000.000.000,00
Titolo 7 Spese per conto terzi e partite di giro	7.906.534.993,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-197.046.030,78	0,00	0,00	0,00	198.643.745,01	0,00	7.908.132.708,01
Totale generale delle spese	27.644.242.300,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.797.498.021,22	0,00	30.441.740.321,51

1.4 La gestione del Bilancio: gestione di competenza e gestione di cassa

Le tabelle che seguono evidenziano la complessiva gestione finanziaria dell'esercizio 2013 indicando, sia in relazione alle entrate che alle spese, le previsioni iniziali, attraverso le variazioni via via intervenute, le previsioni finali e gli importi accertati o impegnati a fine esercizio nonché le riscossioni e i pagamenti.

STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI ENTRATE -IN TERMINI DI COMPETENZA ESERCIZIO 2013

Tab. 5
(euro)

ENTRATE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI DI COMPETENZA
Titolo 1 -Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.257.531.824,03	11.257.531.824,03	11.046.818.435,19	10.086.845.615,15
Titolo 2 -Trasferimenti correnti	808.235.636,59	1.433.840.144,30	1.495.602.279,21	1.068.786.587,61
Titolo 3 -Entrate extratributarie	393.273.982,64	411.044.450,18	313.664.771,76	144.753.706,29
Titolo 4- Entrate in conto capitale	1.507.025.148,13	2.212.943.657,67	1.313.509.039,38	242.571.148,76
Titolo 5 -Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 6 -Accensione prestiti	0,00	1.544.529.863,48	1.473.551.812,36	1.473.551.812,36
Titolo 7 -Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00
Totale entrate finali	13.966.066.591,39	17.859.889.939,66	15.643.146.337,90	13.016.508.870,17
Titolo 9 -Entrate per conto per terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	10.655.619.745,01	1.969.889.904,15	1.966.749.830,72
TOTALI	24.423.045.591,39	28.515.509.684,67	17.613.036.242,05	14.983.258.700,89

STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI SPESE IN TERMINI DI COMPETENZA ESERCIZIO 2013

Tab.6
(euro)

USCITE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	IMPEGNI	PAGAMENTI COMPETENZA
Titolo 1 - Spese correnti	11.754.328.621,97	13.419.207.402,66	12.437.597.133,13	11.142.684.181,05
Titolo 2 - Spese in conto capitale	2.455.174.092,92	4.328.033.292,71	2.710.593.863,50	1.965.517.920,43
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	150.000,00	911.143,00	761.143,00	0,00
Titolo 4- Rimborso prestiti	176.042.295,98	1.109.559.163,50	176.042.298,49	176.042.298,49
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00
Totale uscite (al netto delle partite di giro)	15.385.695.010,87	19.857.711.001,87	15.324.994.438,12	13.284.244.399,97
Titolo 7 - Uscite per conto di terzi e partite di giro	10.456.976.000,00	10.655.619.745,01	1.969.889.904,15	795.433.445,15
TOTALI	25.842.671.010,87	30.513.330.746,88	17.294.884.342,27	14.079.677.845,12

**STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI ENTRATE
IN TERMINI DI CASSA
ESERCIZIO 2013**

Tab. 7
(euro)

ENTRATE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	INCASSI
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.746.095.849,81	11.807.806.434,46	11.753.461.454,48
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.319.548.916,21	1.780.686.390,67	1.080.963.524,37
Titolo 3- Entrate extratributarie	947.999.406,57	983.996.280,35	361.234.241,79
Titolo 4-Entrate in conto capitale	6.181.196.319,49	6.630.726.913,79	1.316.068.694,56
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00
Titolo 6 - Accensione prestiti	123.173.081,80	1.649.342.640,90	1.633.752.555,68
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Titolo 9- Entrate per conto per terzi e partite di giro	10.598.337.727,48	10.861.290.662,41	2.092.982.790,03
TOTALI	31.916.351.301,36	34.713.849.322,58	18.238.463.260,91

**STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI -
SPESE IN TERMINI DI CASSA
ESERCIZIO 2013**

Tab. 8
(euro)

USCITE	STANZIAMENTI INIZIALI	STANZIAMENTI FINALI	PAGAMENTI
Titolo 1 - Spese correnti	14.059.304.017,69	14.375.394.935,16	12.493.954.736,48
Titolo 2 - Spese in conto capitale	4.453.342.056,03	6.337.698.251,37	2.742.291.282,35
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	49.018.936,81	54.028.903,35	609.742,53
Titolo 4- Rimborso prestiti	176.042.295,98	766.485.523,62	178.968.658,20
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Totale uscite (al netto delle partite di giro)	19.737.707.306,51	22.533.607.613,50	15.415.824.419,56
Titolo 7 - Uscite per conto di terzi e partite di giro	7.906.534.993,78	7.908.132.708,01	2.772.293.661,15
TOTALI	27.644.242.300,29	30.441.740.321,51	18.188.118.080,71

In relazione alle entrate di competenza, la previsione totale delle entrate stanziare, sempre al netto delle partite di giro, si modifica in aumento di circa il 28%, da € 13.966.066.591,39 (previsioni iniziali) a € 17.859.889.939,66 (previsioni definitive). Al termine dell'esercizio, lo scostamento degli accertamenti effettivi (€ 15.643.146.337,90) dalle previsioni definitive è di circa il 13 % con una differenza in meno di € 2.216.743.601,76. La situazione delle spese in conto competenza registra, a fronte di una previsione iniziale di € 15.385.695.010,87 una previsione definitiva di € 19.857.711.011,87, nettamente superiore alla spesa effettivamente impegnata (pari a € 15.324.994.438,12) che pone uno scostamento degli impegni del 29% rispetto alle previsioni definitive. Gli impegni (primi tre titoli, al netto delle partite di giro) sono inferiori rispetto alle previsioni definitive di € 2.599.199.698,74. In particolare le diminuzioni hanno interessato tutti e tre i titoli considerati.

1.5 Verifica campionaria del rispetto degli stanziamenti individuati dalla legge di bilancio- Parte spesa

La verifica ha interessato il raffronto tra i risultati del rendiconto generale tanto per le entrate che per le spese, con la legge di bilancio facendo riferimento alle fasi della programmazione finanziaria annuale.

Pertanto si è proceduto a verificare la congruenza del rispetto dei limiti di spesa esclusivamente per i titoli I e II della con riferimento ai capitoli con provvisti di importi maggiormente rilevanti.

La prima verifica ha riguardato il rispetto dei limiti di spesa.

Successivamente, si è analizzato, a consuntivo, il totale dei pagamenti complessivi effettuati (in conto competenza ed in conto residui).

Tab. 9
(euro)

Tit	Capitolo	Denominazione	Stanziamenti definitivi di competenza	Stanziamenti definitivi di cassa	Impegni	Pagamenti totali	Diff. Stanz di compet. e impegni	Diff. stanz. di cassa e pagamenti
2	1190	Intesa istituzionale di programma - Accordo di programma quadro (del CIPE 17/2003-Quota F4 e quota E4-I 208/98)	22.902.047,89	37.869.564,97	22.902.047,89	10.321.382,22	0,00	27.547.982,75
2	1507	Man Straor Sistemi aqued.	10.000.000,00	33.919.713,37	5.171.586,20	6.092.464,37	4.828.413,80	27.827.252,00
1	1590	Gest Man Ord Sistemi aqued.	34.236.742,80	34.236.742,80	34.024.385,14	26.772.326,65	242.357,66	4.464.416,15
1	1652	Arpac Oneri di Gestione	8.670.799,15	13.670.799,53	8.670,799,15	11.000.000,00	0,00	2.670.799,53
2	2413	Fondo regionale Politiche Casa	14.600.000,00	13.300.000,00	3.895.230,99	3.675.844,80	10.704.769,01	9.624.455,20
2	2363	Accordo Programma Quadro Reg. Camp Ministr Infrastr	25.722.022,60	78.780.094,66	4.457.576,32	5.199.155,89	21.264.446,28	73.580.958,77
1	2334	Fondi destinati trasp pubblico locale strad.	36.882.035,18	36.882.035,18	36.882.035,18	36.882.035,18	0,00	0,00
1	2327	Attuazione proc rif settore TPL	55.591.412,52	55.591.412,52	23.173.510,42	23.173.510,42	32.413.902,10	32.413.902,10
1	2353	Int. Serv. Publ. Trasp. Loc.	192.662.384,93	205.805.123,44	170.550.083,50	201.163.696,43	22.112.298,43	4.641.427,01
1	2384	Trasf Cor Interr Linee Ferr. In conc.	141.909.444,44	157.098.572,66	128.825.779,95	131.894.256,74	13.083.664,49	25.204.345,92
1	2390	Spesa pag Iva Contr. Serv trasp pub loc. ferr.	20.600.751,04	27.861.714,62	20.600.751,04	15.617.114,86	0,00	12.244.599,76
2	600	Contrib. Mutui contratti e.l. realizz. Op. pubbliche	185.400.000,00	185.400.000,00	185.354.021,39	185.354.021,39	45.978,61	45.978,61
2	638	Contrib. Mutui contratti e.l. realizz. Op. pubbliche	51.819.913,29	55.213.783,62	46.235.460,36	26.936.336,29	5.584.452,93	28.277.447,33

CAPITOLO II

PROGRAMMAZIONE REGIONALE. LEGISLAZIONE REGIONALE E CONTENZIOSO COSTITUZIONALE (Magistrato Istruttore: Primo Referendario Innocenza Zaffina)

2.1 Gli strumenti della programmazione: analisi sulle difficoltà incontrate dalla Regione ai fini della programmazione finanziaria nel 2013

In relazione al riconoscimento da parte del legislatore regionale del ruolo preponderante e centrale rivestito dal principio della programmazione economico-finanziaria nella gestione finanziaria delle pubbliche amministrazioni, questa Sezione regionale di controllo rileva, segnalandolo come fattore di criticità, la necessità di provvedere ad una tempestiva ed integrale applicazione delle normative regionali vigenti *tempus regit actum*, relative al complesso degli strumenti programmatori, che, pur non risultando incise da disposizioni aventi carattere abrogativo - in disparte l'adozione della recente Direttiva avente ad oggetto "Le Linee - Guida sull'applicazione delle norme della legge regionale n. 7/2002 alla luce delle vigenti disposizioni statali" di cui si articolerà di seguito la portata innovativa (Cfr., *infra*, par. n. 1.4) - di fatto non risultano essere state mai integralmente rispettate.

La Regione, in relazione all'esercizio finanziario 2013, nonostante la vigenza delle proprie disposizioni statutarie¹, disattendendo l'effettività giuridica della portata applicativa della norma istitutiva del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale (D.P.E.F.R.) - cfr. comma 4 art. 26, legge regionale n. 6/2009 e succ. modd. in combinato disposto ex art. 59 comma 2 legge n. 7/2002 - ha inteso avvalersi di strumenti sostitutivi di programmazione, i quali (ad esempio, la relazione allegata al bilancio di previsione), non potendo soddisfare un'esigenza di programmazione triennale, si rivelano inadeguati, a tradurre, in un'ottica di lungo periodo, in obiettivi programmatici, il continuo evolversi del quadro finanziario di riferimento.

Peraltro, va rimarcata la disciplina di cui all'art. 8 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, in materia di "Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali" (come modificato dall'art. 7, comma 1, legge 7 aprile 2011, n. 39), secondo cui le regioni, le province autonome e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal D.E.F. ("Documento di economia e finanza", in relazione al quale l'articolo 7 "Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio" della cit. legge n. 196/2009 stabilisce, fra l'altro, che "1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione").

In sede di compilazione della relazione-questionario del bilancio preventivo 2013 - come riportato nella pronuncia specifica della Sezione con deliberazione n. 286/2013, emanata ai sensi dall'art. 1, comma 3, del d.l. n°174/2012, conv. in legge 7 dicembre 2012, n° 213 - a fronte di richieste istruttorie nelle quali "...si chiedeva all'Ente di voler chiarire se fossero stati approvati i documenti di programmazione economico - finanziaria previsti dallo statuto e dalle leggi regionali...se fossero state osservate le previsioni di cui agli artt. 11 e 19 della legge regionale n° 7 del 30/04/2002 e succ. modd., nonché quelle di cui all'artt. 26, comma 4, all'art. 59, all'art. 60, comma 2, e all'art. 61, comma 4, dello Statuto dell'Ente, pubblicato sul B.U.R.C n°13 del 26/02/2009..." - l'Ente "confermava la mancata approvazione degli atti de quibus", senza introdurre alcun ulteriore elemento di valutazione. In proposito, nella cit. pronuncia n. 286/2013 questa Sezione concludeva che: "non può non rilevarsi come la

¹ In particolare, il comma 4 dell'articolo 26 dello Statuto regionale di cui alla legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009, nell'elencare le attribuzioni del Consiglio regionale, stabilisce che il Consiglio regionale approva il documento di programmazione economico-finanziaria presentato dalla Giunta regionale, mentre vale la pena riportarsi, in via di sintesi, alla disposizione di cui all'articolo 59 comma 2 della legge regionale di contabilità n. 7/2002 che assegna proprio al D.P.E.F.R. (Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Regionale) l'importante funzione di atto di indirizzo per l'attività di governo della Regione, degli enti, delle aziende e delle agenzie regionali, improntato ai principi della partecipazione, con il quale si definiscono su base annuale, con previsioni triennali, i programmi e gli interventi nelle diverse materie e le relative grandezze finanziarie.

mancata adozione, fra l'altro, del Documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef) faccia venir meno l'atto fondamentale di indirizzo programmatico regionale, ovvero del documento grazie al quale l'Ente declina la propria strategia di intervento e fissa le priorità di azione in subiecta materia. (...) D'altra parte, il comma 2 dell'articolo 59 dello Statuto della Regione Campania, approvato con legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009, dettando la disciplina generale del D.P.E.F., stabilisce che il Consiglio regionale approva il documento di programmazione economica e finanziaria entro il 15 luglio di ciascun anno, presentato, dalla Giunta regionale, almeno trenta giorni prima della sua approvazione. Nella citata disposizione statutaria, il D.P.E.F. viene definito come un atto di indirizzo per l'attività di governo della Regione, degli enti, delle aziende e delle agenzie regionali, improntato ai principi della partecipazione, con il quale si definiscono "... su base annuale, con previsioni triennali, i programmi e gli interventi nelle diverse materie e le relative grandezze finanziarie. ...". Tant'è che, sia la legge finanziaria - ex art. 60 comma 2 - sia il bilancio - ex art. 61 comma 4 - devono rispettivamente tener conto "...delle grandezze individuate dal documento di programmazione economica e finanziaria ..." ... e "... degli obiettivi e delle grandezze finanziarie definiti nel D.P.E.F....". Di conseguenza, il mancato intervento della deliberazione del documento di programmazione economico-finanziaria viene a configurare, a carico dell'Ente Regione inadempiente, anche la violazione delle prescrizioni statutarie sopra indica-te, nonché del generale principio di programmazione, che rappresenta un arche-tipo cardine ai fini della formazione dei pubblici bilanci...".

Ciò implica che, se in relazione agli elementi di valutazione emersi da dati del previsionale 2013, vanno rilevati i reiterati profili di criticità già sollevati quali osservazioni formulate nella relazione annuale, di cui ai rispettivi referti su "I risultati della gestione finanziaria della Regione Campania Esercizio finanziario 2009" e su "I risultati della gestione finanziaria della Regione Campania Esercizio finanziario 2011", con particolare riferimento al mancato rispetto dei termini, previsti dallo Statuto e dalle leggi regionali - dinanzi alle risultanze registrate in sede di previsionale 2014, sebbene sia possibile cogliere segnali di progressivo miglioramento per ciò che concerne il perseguimento di un corretto iter di approvazione dei principali documenti contabili, permane un segnale di forte criticità conseguente alla carenza della programmazione sugli strumenti attuativi quale l'emanazione del D.P.E.F.R. e, più in generale, sullo stato di recepimento dei rilievi della Corte dei conti (cfr., *infra*, par. n. 1.3).

Al riguardo, in relazione al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania afferente all'esercizio finanziario 2013, questa Sezione con nota istruttoria prot. n° 4537 del 18/04/2014 chiedeva una formale relazione circa lo stato di attuazione delle misure a breve e/o medio termine n. 50- n. 51- n. 52, per la gestione finanziaria previste dal Piano di stabilizzazione finanziaria predisposto ai sensi dell' art. 14, comma 22 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 e approvato con decreto del Ministro dell' economia e delle finanze del 20 marzo 2012, così come richiamate nelle successive determinazioni assunte dal Commissario ad *acta*.

In particolare, con riferimento alle disposizioni di cui al decreto n. 1 del 28 dicembre 2012 rileva la "Misura" n. 50, deputata a "Migliorare la qualità delle previsioni relative al Bilancio regionale con approvazione del DPEF territoriale quale strumento di programmazione di primo livello", la Misura n. 51, indirizzata alla "Predisposizione entro il 31/12/2010 di apposito disegno di legge per disciplinare gli atti e le procedure della programmazione regionale"; nonché la Misura n. 52 deputata alla Rielaborazione della Legge regionale n. 7/2002 sull' ordinamento contabile, in base a quanto dispone il Decreto Legislativo n. 170/2006 e all' approvazione del Regolamento di contabilità.

In riscontro, l'Amministrazione, a seguito di successiva istanza di sollecito trasmessa con nota prot. Cdc n. 1124 del 18.02.2015, forniva gli opportuni aggiornamenti con la compilazione della seguente tabella:

Misure per la Gestione finanziaria	Attuazione Misure
Breve termine	
50. Migliorare la qualità delle previsioni relative al Bilancio regionale con approvazione del DPEF territoriale quale strumento di programmazione di primo livello.	Le Misure si intendono superate in quanto il contenuto ed i tempi della programmazione finanziaria sono previsti nella normativa ed D.lgs.vo n. 118/2011, così come modificato ed integrato dal D.Lgs.vo n. 126/2014. In particolare, il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio riporta anche i contenuti del DPEF. Allo stato la Regione Campania non ha approvato il DPEF né ha predisposto disegni di legge per disciplinare gli atti e le procedure della programmazione regionale.
51. Predisposizione entro il 31/12/2010 di apposito disegno di legge per disciplinare gli atti e le procedure della programmazione regionale.	
Medio termine	
52. Rielaborazione della Legge regionale n. 7/2002 sull'ordinamento contabile, in base a quanto dispone il Decreto Legislativo 170/2006, e approvazione del Regolamento di Contabilità	La legge sull'ordinamento contabile rientra nella materia dell'Armonizzazione dei bilanci che precedentemente era rimessa alla legislazione concorrente di Stato e Regioni e che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, è attratta fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi del comma 2, lettera e) art. 117-Costituzione (così come modificato dall'art. 3 della legge costituzionale n. 1 2012). Con Decreto n. 8/2013, poi prorogato con Decreti n. 14/2014 e n. 23/2014, del Capo Dipartimento per le Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali è stato istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale cui è stato affidato il compito di redigere le linee guida per il riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità, in applicazione delle nuove disposizioni previste dal D.lgs.vo n. 118/2011, così come modificato ed integrato dal D.lgs.vo n. 126/2014. L'attività del gruppo di lavoro è terminata nel mese di febbraio 2015
54. Applicazione, a partire dal bilancio 2012, della nuova classificazione economica-funzionale in sede di predisposizione del bilancio gestionale.	La classificazione economico-funzionale adottata dalla Regione Campania si conforma ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Essendo la Regione Campania tra gli enti in sperimentazione, ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs.vo n. 118/2011, nell'anno 2012 il bilancio è stato redatto utilizzando la precedente classificazione ed affiancando, a fini meramente conoscitivi, il bilancio classificato secondo i criteri stabiliti dal D.Lgs.vo n. 118/2011. Nel 2013, invece, il bilancio redatto secondo il precedente sistema contabile. Il bilancio gestionale 2013 è stato redatto per l'arco temporale triennale utilizzando esclusivamente la classificazione ex D.lgs.vo n. 118/2011. Nell'esercizio finanziario 2014 sia il bilancio di previsione che il bilancio gestionale sono stati redatti utilizzando esclusivamente le classificazioni ex D. Lgs.vo

Senonché con nota prot. n. 4381 del 02/09/2014 veniva trasmesso a questa Sezione, per conoscenza, il Decreto n. 3 del 12 agosto 2014 del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di stabilizzazione finanziaria, in cui il predetto Commissario, richiamandosi al proprio decreto n. 1 del 28 dicembre 2012 (con il quale - ai fini della attuazione delle misure del Piano - veniva dato mandato ai Capi Dipartimento ed ai Coordinatori di Area di predisporre proposte di provvedimenti, conformemente alle procedure vigenti per l'adozione delle deliberazioni degli Organi ordinari della Regione ed in coerenza con le linee di indirizzo previste nel Piano medesimo e nel decreto commissariale) statuiva che : "...Dato atto che, su sollecitazione dello scrivente, con decreto n. 8 del 10 dicembre 2013 del Capo Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali è stato costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare con il compito di elaborare le linee guida per il riordino della normativa regionale, in materia di programmazione, bilancio e contabilità., adeguandola ai nuovi principi di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 118/2011, nonché con il compito di implementare il sistema dei controlli. (...).

Il nuovo ordinamento disciplinerà sul piano operativo il processo di programmazione di bilancio, in particolare quello riguardante la redazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (D.E.F.R.), in coerenza con il decreto legislativo n. 118/2011 e le finalità normativamente previste, richiamate nella nota del Capo Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali, prot. 2014.0292199 del 29 aprile 2014. Detto documento, costituente atto di indirizzo per l'attività di governo della Regione, degli enti, delle aziende e delle agenzie regionali, ancorché previsto dall'articolo 59 dello Statuto, non risulta infatti mai approvato.

Come detto, al gruppo di lavoro è stato anche affidato il compito di redigere un testo normativo che disciplini in modo organico il sistema dei controlli, che dovrà necessariamente essere esteso alle strutture decentrate (comprese le società partecipate e gli enti regionali), istituzionalizzando una apposita Struttura tecnica, per i controlli di natura contabile e più in generale di natura finanziaria. A tal fine, va portato a completamento l'impianto normativo mediante il potenziamento dell'intervento, da parte dei Servizi finanziari della Regione, nelle procedure legislative ed amministrative che comportino oneri a carico del bilancio, al fine di verificarne la compatibilità con gli strumenti programmatici della Regione, con i vincoli finanziari e normativi nazionali e comunitari, nonché con i programmi di risanamento della finanza regionale. In particolare, in attuazione di quanto previsto dal Piano di stabilizzazione finanziaria, andrà istituita presso la Giunta regionale una struttura tecnica per la verifica della corretta redazione della relazione tecnico-finanziaria, da presentare a corredo di tutte le proposte di legge e di deliberazione della Giunta. E' anche previsto che tale Struttura, da porre alle dipendenze dell'Ufficio Legislativo del Presidente, avvalendosi di un'unità operativa messa a disposizione dell'area bilancio, emetta pareri preventivi ed obbligatori e che, in mancanza, gli atti non potranno essere messi all'ordine del giorno della Giunta regionale. E ciò al fine di razionalizzare ed ottimizzare le procedure di spesa, in raccordo con l'attività di programmazione e monitoraggio della spesa stessa..." (cfr. amplius infra par. 1.4).

Questa Sezione ritiene, quindi, di ribadire la perdurante assenza di idonei strumenti programmatici normativamente obbligatori da riferirsi all'esercizio finanziario sottoposto al giudizio di parifica di questa Corte. Coerentemente con quanto sopra esposto, la Sezione ritiene comunque di dover evidenziare che la difficoltà di un fisiologico percorso programmatico sia dovuta anche a fattori esogeni che hanno penalizzato la programmazione finanziaria regionale.

Il contesto economico ha reso difficoltosa la prevedibilità delle grandezze, in primo luogo sul versante delle entrate del bilancio regionale che, soprattutto nel 2013, hanno conosciuto alcuni fenomeni di consistente impatto che hanno comportato difficoltà ai fini di un corretto percorso programmatico. In conclusione, si deve rilevare che la continua variazione dei criteri effettivi di elaborazione dei valori di riferimento ha precluso per la Regione la possibilità di assumere come nuovamente percorribili i meccanismi individuati l'anno precedente.

Per le ragioni esposte appare non procrastinabile il completamento della riforma statutaria avviata nel 2013 e la conseguenziale modifica della legge di contabilità regionale, finalizzata all'adozione di strumenti di programmazione di carattere pluriennale idonei a

garantire coerenza con l'attuazione dei vincoli comunitari; al contempo appare ineludibile garantire, negli ambiti di discrezionalità affidati al legislatore regionale, un'adeguata flessibilità agli stessi strumenti, anche mediante una revisione infrannuale che possa offrire maggiore celerità nel recepimento delle manovre correttive (coordinando ad esempio gli strumenti regionali con la nota di aggiornamento al DEF statale), tipiche dell'attuale fase di crisi economica e di instabilità dei mercati finanziari.

Ciò premesso, questa Sezione prende nondimeno atto delle difficoltà e degli effetti distorsivi sui documenti di programmazione determinati dai tagli ai trasferimenti statali (ad es. Fondo di sviluppo e coesione), dall'incertezza sui tempi dei trasferimenti (ad es. del Fondo sanitario) e dalla variabilità delle regole del patto di stabilità, fattori tutti che rendono difficile la programmazione regionale, circostanza di cui in sede di revisione dell'ordinamento regionale si deve tenere conto con la previsione dell'aggiornamento periodico degli strumenti di programmazione.

Ad ogni modo, come meglio rappresentato nella Nota integrativa al disegno di legge Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2013, *"...in sede di richiesta dei dati per la predisposizione del bilancio 2013, nel ribadire ancora una volta che il bilancio regionale versa in una situazione di disequilibrio economico-finanziario di carattere strutturale, è stato ricordato che una delle cause di tale squilibrio è sicuramente rappresentata dalla rigidità della spesa corrente storica, la cui copertura non è più integralmente assicurata dal gettito delle entrate correnti.*

Occorrerà, quindi, introdurre nell'ambito della programmazione regionale la tecnica della c.d. spending review (revisione della spesa), già sperimentata in sede di variazione al bilancio 2012, superando l'approccio puramente incrementale (spesa storica) o contenitivo (tagli lineari) della spesa, intervenendo, invece, sui meccanismi che la generano, rivedendo le priorità in ciascun settore, abbandonando eventualmente le attività improduttive e riconsiderando l'organizzazione della produzione dei servizi.

All'interno di tale processo di revisione della spesa si colloca sicuramente in primo piano la revisione di quella obbligatoria, a cui va accompagnata una severa verifica di tutte le leggi regionali di spesa supportata da un'analisi specifica della loro effettiva ed attuale utilità, nonché della relativa sostenibilità finanziaria a breve ed a medio termine.

A ciò va aggiunto che il livello di indebitamento per finanziare la spesa di investimento ha raggiunto i limiti della sostenibilità finanziaria.

Occorre, quindi, effettuare una attenta analisi della spesa di investimento, selezionando solo quella più meritevole ed utilizzando come copertura finanziaria le risorse provenienti dai fondi straordinari, previa eventuale creazione delle relative condizioni di ammissibilità.

Una ulteriore criticità è sicuramente rappresentata dal disallineamento tra l'obiettivo di spesa fissato dal patto di stabilità interno e gli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio regionale, nonché dal differenziale esistente tra il limite degli impegni di spesa e quello dei pagamenti.

Occorrerà, dunque, agire in sede di programmazione su questi fronti per riequilibrare il bilancio e formulare una proposta finanziariamente sostenibile, atteso che interventi di carattere puramente gestionale di contenimento della spesa porterebbero inevitabilmente ad incrementare il debito della Regione (residui passivi non pagati), ovvero alla formazione di una grande massa di economie indistinte (somme non impegnabili).

Si segnala, infine, che una maggiore flessibilità al bilancio regionale potrebbe venire dalla rimozione dei specifici vincoli di destinazione impressi dal legislatore regionale alle entrate della regione, ovvero promuovendo una azione simile, in accordo con il legislatore statale, relativamente ai fondi assegnati con vincolo di destinazione dallo Stato.

Tali risorse potrebbero essere indirizzate al miglioramento dell'avanzo di amministrazione, nonché per far fronte alla spesa più meritevole ma sprovvista della necessaria copertura finanziaria...".

2.2 Il bilancio di previsione 2013: l'esercizio provvisorio e la legge di assestamento. Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno 2013

In base ai dati forniti dal questionario-relazione per il collegio dei revisori dei conti sul bilancio di previsione delle regioni per l'anno 2013, a seguito dei quali questa Sezione si è pronunciata con la cit. deliberazione n. 286/2013, si evince che non sono stati rispettati i termini previsti dallo Statuto e dalle leggi regionali per il corretto *iter* di approvazione del bilancio, in quanto è stato deliberato ed adottato l'esercizio provvisorio (legge regionale n. 39 del 24.12.2012 successivamente prorogata con le leggi n. 3 e n. 4 rispettivamente del 28/02/2013 e del 28/03/2013), mentre l'approvazione del bilancio di previsione della regione Campania è avvenuta in data 6 maggio 2013, oltre il termine prescritto dal comma 6 dell'articolo 20 della legge regionale di contabilità l.r. n. 7/2002².

In tema di esercizio provvisorio, l'articolo 24 dell'ordinamento contabile della Regione Campania prende in considerazione l'ipotesi in cui la proposta di legge di bilancio, presentata dalla Giunta regionale, non sia stata approvata dal Consiglio regionale entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui essa si riferisce, stabilendo, al riguardo, che l'esercizio provvisorio del bilancio è autorizzato con legge adottata dal Consiglio regionale entro il 31 dicembre, su proposta della Giunta regionale, per una durata complessivamente non superiore a quattro mesi, con precisazione che: "... Nel caso in cui la proposta di legge di bilancio non sia stata presentata al Consiglio regionale entro il 31 dicembre dell'anno precedente, l'esercizio provvisorio è autorizzato, ai sensi del comma 1, e la gestione è limitata alle spese obbligatorie o tassativamente regolate dalla legge...".

In relazione all'**autorizzazione dell'esercizio provvisorio e alle reiterate proroghe dello stesso**, giova richiamare quanto evidenziato da questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n° 257/2014 ("*Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2013 dalla Regione Campania e sulle tecniche di quantificazione degli oneri ...*"): "Occorre al riguardo osservare che - in disparte il regolare contenimento della proroga in argomento entro il limite consentito dalla normativa in vigore, al fine di "continuare ad assicurare la continuità dell'attività amministrativa della Regione" (cfr. relazione tecnica allegata al disegno di legge n° 446 del R.G.) - l'istituto della proroga (peraltro, nella fattispecie, reiterata), è suscettibile, per sua natura, di compromettere il principio della programmazione di bilancio e la possibilità di attuare tempestivamente manovre correttive, e richiede, dunque, la massima prudenza nella gestione interinale, anche per impedire che, nel corso dell'esercizio provvisorio de quo, possano formarsi, anche in forma latente, oneri che espongano l'Ente al rischio di negative e non previste criticità gestionali. Significative, e da reputare validi come generale riferimento programmatico - *mutatis mutandis* - anche per la finanza regionale, sono, peraltro, le raccomandazioni e gli indirizzi per una gestione, in esercizio provvisorio, ispirata ai principi di prudenza e atta a salvaguardare la permanenza in corso d'esercizio degli equilibri di bilancio presso gli enti locali, forniti dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con la deliberazione n° 18/SEZAUT/2014/INPR del 12-17 giugno 2014. Anche in tal senso deve, dunque, essere valutato e prudenzialmente prevenuto il reiterato ricorso all'esercizio provvisorio di che trattasi".

Quanto alla segnalata prassi della **tardiva approvazione dei bilanci** che vanifica il ruolo di guida del bilancio di previsione ed impedisce una corretta valutazione dei risultati gestionali in sede di rendiconto, il ricorso all' esercizio provvisorio nell'esercizio finanziario 2013 viene motivato dall'amministrazione regionale in base alla circostanza secondo cui la Regione avrebbe dovuto adeguare la propria contabilità alle disposizioni innovative di cui al decreto legislativo n° 118 del 23 giugno 2011, in materia di armonizzazione dei sistemi

²Art. 20 comma 6 l.r. n. 7/2002 : "...Il Consiglio regionale approva entro il 30 novembre di ciascun anno i documenti regionali di bilancio deliberando, nell'ordine: a) la legge finanziaria; b) il bilancio pluriennale programmatico; c) la relazione di aggiornamento di cui alla lettera b) del precedente comma; d) il bilancio annuale ed il bilancio pluriennale a legislazione vigente come rettificati dalla nota di variazione presentata dalla Giunta regionale a seguito dell'approvazione della legge finanziaria e del bilancio pluriennale programmatico; e) le restanti parti della legge di bilancio...".

contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi. Sul punto, valgano – anche per la finanza regionale - le raccomandazioni di cui alle Linee guida EE. LL. bilancio di previsione 2013 n. 23 /SEZAUT/2013/INPR aventi ad oggetto: "Primi indirizzi, ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi alle previsioni di bilancio 2013, per una gestione, in esercizio provvisorio, ispirata ai principi di prudenza e volta a salvaguardare la permanenza in corso d'esercizio degli equilibri di bilancio"³, secondo cui : *"...L'ampio rinvio per la presentazione del bilancio comporta, fra l'altro, criticità per gli enti locali che stanno sperimentando gli effetti dell'armonizzazione contabile e quelli legati alla adozione dei nuovi schemi di bilancio... La mancata predisposizione del bilancio non esime, peraltro, gli enti dal verificare la permanenza degli equilibri in corso di gestione. (...) Particolarmente a rischio è l'osservanza del patto di stabilità interno in carenza di una programmazione definita dalla legge di bilancio e fortemente esposta alla variabilità delle grandezze chiave in termini di entrata e di spesa. L'assenza della programmazione può riflettersi sulle politiche del personale e sul contenimento della relativa spesa, nonché sul rispetto degli altri vincoli di finanza pubblica. Nel quadro delineato emerge la necessità che le competenti amministrazioni centrali adottino ogni utile iniziativa per evitare il ripetersi di un patologico prolungamento dell'esercizio provvisorio che, di fatto, vanifica il ruolo stesso del bilancio preventivo ed espone gli enti locali al rischio di negativi esiti gestionali..."*. In particolare, secondo un'analisi più dettagliata della funzione svolta dalle Sezioni regionali di controllo in sede di esame del bilancio di previsione della Regione, come capacità dell'organo magistratuale di esprimere un giudizio idoneo a dare conto dell'attitudine del bilancio analizzato a contenere previsioni attendibili, da apprezzare secondo criteri che tengono conto del *trend* storico, avuto riguardo agli ambiti di controllo individuati dalla legge tra cui, in particolare, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento, la sana gestione economico-finanziaria degli enti, nonché gli effetti sul bilancio dei risultati delle partecipate e degli enti del sistema sanitario regionale, occorre riportarsi alle valutazioni di cui alle "Linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle Regioni sui bilanci di previsione per il 2013 e sui rendiconti delle Regioni per il 2012".

Sotto questo profilo, rileva altresì la deliberazione n. 10/SEZAUT/2014/INPR del 15/18 aprile 2014 della Sezione delle Autonomie in merito ai controlli della Corte dei conti sul ciclo di bilancio delle Regioni a statuto ordinario, secondo cui il bilancio di previsione non può che essere osservato prendendo in considerazione un arco temporale sufficiente a verificare la tenuta complessiva del documento, puntualizzando, con la deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR in tema di giudizio di parifica, che : *"la cadenza temporale della verifica e il suo inserimento nel processo legislativo regionale si prestano anche ad un'analisi, anno per anno, delle misure e delle iniziative adottate dalle Regioni in merito ai rilievi formulati dalla Corte nell'esercizio precedente"*.

Per ciò che concerne lo specifico riferimento al **valore del bilancio pluriennale nella nuova fase autorizzatoria**, viene precisato che: *"A seguito della normativa costituzionale che ha introdotto la regola del pareggio di bilancio (legge costituzionale n. 1/2012) e della successiva legge rinforzata di attuazione (legge n. 243/2012) una rinnovata attenzione va posta sull'attendibilità del bilancio di previsione annuale e pluriennale. Il bilancio annuale autorizzatorio – che incorpora gli effetti delle manovre sugli esercizi successivi – se ben costruito potrebbe, in parte, supplire allo slittamento del bilancio di previsione. Peraltro lo stesso triennale è esposto, nell'attuale rincorrersi delle manovre correttive e della revisione della spesa, all'incertezza della evoluzione del quadro programmatico Resta ferma l'esigenza*

³ *"...Il bilancio di previsione può essere osservato nel complesso e per singole voci contabili (andamento dei risultati, delle spese, delle entrate, ecc.), ma per verificare la tenuta complessiva del documento è necessario verificare il loro andamento prendendo in considerazione un arco temporale triennale, poiché le previsioni si basano solitamente anche su inferenze costruite sulla base dei risultati che le variabili hanno evidenziato nel tempo. A tal fine i dati devono essere richiesti con riferimento ai rendiconti dei due esercizi precedenti e al bilancio di previsione oggetto di controllo. Inoltre, deve essere considerata la capacità programmatica della Regione (ad esempio numero delle variazioni al bilancio di previsioni approvate durante l'anno, nonché attendibilità delle stime di entrata e di spesa). Sotto questo profilo, costanti crescite del disavanzo richiedono, da parte degli amministratori, una programmazione attenta, come pure attenzione deve essere dedicata ai profili del pareggio di bilancio e all'eventuale utilizzo dell'avanzo presunto, secondo l'indirizzo della Corte costituzionale (cfr. 28 marzo 2012, n. 70)."*

che i bilanci annuali e pluriennali si basino su stime ragionevoli sul versante sia delle entrate che delle spese, allo scopo di evitare effetti dirompenti sugli equilibri di bilancio dovuti alla contestuale sovrastima delle entrate e ad una sottostima delle spese (con la mancata esplicitazione di debiti fuori bilancio e di passività potenziali)". Inoltre, è necessario predisporre, sin dal primo esercizio di competenza, l'effettiva integrale copertura finanziaria delle attività ultrannuali di investimento che comportino impegni di spesa che vengano a scadenza negli esercizi finanziari futuri. Tale impostazione si rivela particolarmente rilevante per le attività di investimento, rafforzando il ruolo del bilancio pluriennale, che assume natura autorizzatoria e deve dar conto, per il periodo di programmazione, della effettiva copertura finanziaria delle obbligazioni che oltrepassano la durata del singolo esercizio.

Nelle cit. delibere di orientamento, pertanto, emerge quanto verrà più chiaramente rappresentato nelle successive pronunce di adeguamento sulla significatività della variabile temporale in sede di verifica del percorso di attuazione dell'intero impianto e delle nuove modalità di contabilizzazione di cui al decreto legislativo n. 118/2011.

Occorre ricordare che anche l'istituto del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione - così come ridefinito dalle nuove attribuzioni del sistema dei controlli affidate a questo organo magistratuale giudicante dalle disposizioni di cui al d.l. n. 174/2012, secondo l'interpretazione datane dalla Corte costituzionale con sentenza 6 marzo 2014, n. 39 - viene valorizzato nel titolo III del decreto legislativo n. 118/2011.

In particolare come dichiarato dalla Sezione delle Autonomie, *"...A fronte di termini omogenei per l'approvazione dei bilanci (bilancio di previsione: 31 dicembre anno precedente; consuntivo: 30 aprile anno successivo; consolidato: 30 settembre anno successivo), i consuntivi regionali sono soggetti a un doppio termine: entro il 30 aprile è prevista l'approvazione da parte della Giunta, mentre la legge regionale interviene entro il 31 luglio, proprio per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (art. 18, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 118/2011, riformato). Il puntuale rispetto dei predetti termini di approvazione dei documenti contabili, è necessario per garantire l'efficacia del riaccertamento straordinario dei residui, anche ai fini dell'operatività degli altri strumenti previsti dalla riforma (fondo pluriennale vincolato; fondo crediti di dubbia esigibilità; ecc.). Ciò premesso, è indubbio che l'annuale giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione e la contestuale relazione ai Consigli regionali che l'accompagna costituiscono il momento centrale dei controlli affidati alle Sezioni regionali di controllo. D'altra parte, il giudizio di parificazione è funzionale alla conclusione del percorso di bilancio del precedente esercizio finanziario che sfocia nella legge regionale di approvazione del rendiconto"* (cfr. Audizione "Armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e sistema contabile delle regioni" Corte dei conti Sezione delle Autonomie, 27 novembre 2014).

Ulteriore elemento di criticità da doversi rilevare anche per l'esercizio finanziario 2013, è la perpetrata **mancata approvazione della legge di assestamento**, che ai sensi della disposizione di cui all' articolo 29 di riferimento (rubricato "Assestamento e variazioni di bilancio") assolve precipuamente alla funzione specifiche ivi tipicamente elencate ovvero: *"dà atto della tenuta dell'equilibrio complessivo del bilancio; b) ricostruisce il quadro della situazione finanziaria della Regione ai fini del patto di stabilità, dei vincoli riferiti alla gestione della sanità e di quanto sia imposto dalla legislazione nazionale; c) valuta il grado di realizzazione delle finalità perseguite con riferimento ai parametri indicati nelle schede di programma"*; essa riveste altresì la tipica finalità di aggiornare le previsioni di entrata e di spesa, contenute nel bilancio di previsione, anche *"in relazione alle risultanze del rendiconto relativo all'esercizio precedente quello a cui il bilancio si riferisce ed al fine di rendere definitivi i dati previsti in via presuntiva dalla legge di bilancio"*.

Sul punto, la Regione nelle controdeduzioni di cui alla nota prot. n. 0413047 del 16/6/2016 rappresentava che: *"...Per le note vicende legate all'approvazione del rendiconto 2012, non è stato possibile approvare nei termini la legge di assestamento del Bilancio 2013, come rilevato dalla stessa relazione istruttoria..."*. In proposito, la Procura Regionale per la Campania della Corte dei conti nella memoria sul giudizio di parificazione (acquisita al prot. della Sezione al n. 3486 del 17 giugno 2016) ha ritenuto di precisare, a proposito dell'assestamento di bilancio, che: *"(...) rappresenta l'ultima occasione affinché il risultato di*

amministrazione, correttamente determinato dal rendiconto, confluisca nel bilancio di esercizio".

Va, in proposito, osservato che, ponendosi la presentazione del progetto di legge sul rendiconto generale della Regione (relativo all'esercizio antecedente a quello in corso) come antecedente imprescindibile della legge di assestamento, l'intempestività della prima è idonea, nel migliore dei casi, a determinare l'intempestiva approvazione della seconda, e, nella peggiore delle ipotesi, a comportarne la mancata approvazione, con conseguenziale vulnerazione, in ogni caso, della ratio della normativa di riferimento. Al riguardo, va ricordato che la legge regionale di contabilità, al comma 1 del medesimo art. 29, stabilisce un termine di approvazione differente da quello del 30 giugno, prescritto dalla normativa statale di principio, prevedendo fra l'altro, che: *"...La legge di assestamento del bilancio annuale e pluriennale è adottata dal Consiglio regionale entro il 30 settembre di ciascun anno, su proposta della Giunta regionale. Con la legge di assestamento il Consiglio può consentire che la Giunta prenoti impegni sul successivo esercizio al fine di permettere la più appropriata elasticità della gestione; queste prenotazioni debbono trovare capienza nel pertinente stanziamento del bilancio pluriennale a legislazione vigente..."*.

Da tutto quanto sopra, se ne deduce la necessità di adeguare la legislazione regionale alla normativa di principio statale e statutaria in materia di assestamento, valorizzando - ai fini del riequilibrio della gestione - il ruolo centrale delle disposizioni ad esso relative e della legge con il quale esso va realizzato, rispetto ad interventi specifici, attuabili mediante provvedimenti di variazione settoriali, svincolati da una visione generale e complessiva della vicenda gestionale.

Il legislatore regionale con l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 3 del 16 gennaio 2014, in sede di approvazione del *"Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014"*, ha provveduto a dettare ulteriori norme per l'adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011, stabilendo che: *"In attesa del riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità e dell'adeguamento ai nuovi principi di cui al Titolo I del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), si applicano in via esclusiva le disposizioni previste dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2011. Le disposizioni previste dalla legge regionale 30 aprile 2002, n.7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n.76) si applicano se compatibili con la citata normativa nazionale"*.

In particolare, nella successiva legge regionale n. 4 del 16 gennaio 2014 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Campania - Legge di Stabilità regionale 2014"*), la disposizione dell'articolo 5 (*"Disposizioni in materia di sperimentazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio previsti all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*) statuisce che : *"...A decorrere dall'anno 2014 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 16 della legge regionale 6 maggio 2013, n. 6 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015..."*.

Sul punto, si evidenziano le considerazioni esposte nella *"Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell' anno 2014 dalla Regione Campania e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"* approvata con delibera SRCCAM/251/2015/RQ, secondo cui : *"...tale disposizione disciplina, in maniera permanente, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 16, della legge regionale n° 6 del 2013 (legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013/2015) concernenti le variazioni di competenza, apportate dalla Giunta Regionale, previste dall'articolo 16 del decreto legislativo n° 118 del 2011, nonché dall'articolo 10 del decreto del Consiglio dei Ministri n. 57624/2011. Orbene, anche per detto articolo, mancano chiarimenti specifici, in sede di relazione illustrativa,*

concernenti gli effetti finanziari che le variazioni de quibus sono suscettibili di riverberare sugli equilibri di bilancio...". Invero, nella suddetta relazione viene precisato che: "La legge di stabilità regionale 2014, unitamente alla legge di bilancio, costituisce la principale fonte normativa della manovra di finanza regionale in ordine al triennio 2014 -2016. Come è noto, la legge "di stabilità" ha sostituito (non solo nominalmente) la legge "finanziaria" quale sostanzialmente prevista nei vari ordinamenti regionali, e, così come stabilito al par. 7) dell'allegato 4/1), del d. lgs. n° 118 del 2011, integrato e corretto dal d. lgs. n° 126 del 2014, essa deve contenere esclusivamente norme destinate a realizzare effetti finanziari da programmare, a far data dal primo anno, del soprarichiamato triennio, nel relativo bilancio di previsione".

2.3 La disciplina del bilancio di previsione secondo i nuovi schemi e il principio applicato della programmazione

Con decreto legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, come integrato dal d.l. n. 102 del 31 agosto 2013 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 28 ottobre 2013) sono state emanate disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi. Le disposizioni del Titolo I, riguardanti i principi contabili generali e applicati per le regioni, le province autonome e gli enti locali, si applicano a decorrere dall'anno 2015 (art. 38).

Come si evince dalle osservazioni avanzate dall'amministrazione regionale in sede di "Relazione annuale del Presidente della Regione sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni", ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge n. 213/2013 *"Fino all'esercizio finanziario 2012 la Regione Campania ha affiancato alla contabilità finanziaria (conto finanziario) le scritture patrimoniali propedeutiche alla redazione del conto del patrimonio. Dall'esercizio finanziario 2013, partecipando la Regione Campania alla sperimentazione prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è in corso di introduzione, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale"*.

In particolare, ivi, si rappresentava che :*"Nell'esercizio finanziario 2013, partecipando la Regione Campania alla sperimentazione prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, si procederà a redigere il bilancio consolidato della Regione Campania con un ente strumentale partecipante alla sperimentazione, individuato con D.G.R.C. n. 780 del 29/12/2011...La Regione affianca, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti...Per il 2013, in quanto regione in sperimentazione ex articolo 36, D. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, il consolidamento avverrà unicamente con un ente strumentale in contabilità finanziaria individuato nell'Agenzia per il lavoro e l'istruzione (A. R. L. A. S.), giusto quanto disposto dalla D.G.R. C. n. 780 del 29 dicembre 2011..."*.

Con esplicito riferimento a tali osservazioni, va propriamente richiamato il più volte menzionato Decreto n. 1 del 28 dicembre 2012 (Cfr. B.U.R.C. n. 2 del 9 gennaio 2013) del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di Stabilizzazione finanziaria (approvato dal Ministro dell'economia e delle finanze con decreto del 9.11.2012), avente ad oggetto la "Ricognizione dei provvedimenti adottati dalla Regione Campania per l'attuazione del Piano di Stabilizzazione finanziaria, approvato dal Ministro dell'economia e delle finanze con decreto del 20 marzo 2012. Linee di indirizzo per l'adozione dei residui provvedimenti previsti dal Piano", in cui il nominato Commissario prescriveva sin da allora quale obiettivo da realizzare a medio termine la Misura n. 54 che prevede l': "Applicazione, a partire dal bilancio 2012, della nuova classificazione economica-funzionale in sede di predisposizione del bilancio gestionale".

Sullo stato di attuazione perseguito al riguardo dalla Regione Campania con riferimento all'esercizio finanziario 2013 in esame, vale riportarsi a quanto analiticamente rappresentato dall'amministrazione regionale nella menzionata nota allegata alla relazione del bilancio preventivo 2013, secondo cui:

"...Al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e di individuare eventuali criticità, l'art. 36 del decreto ha disposto dal 2012 l'avvio di una sperimentazione, ora della durata di tre esercizi finanziari, riguardante l'attuazione delle disposizioni di cui al titolo I, con particolare riguardo all'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, e della classificazione per missioni e programmi di cui all'art. 33. A seguito dell'intesa, sancita in Conferenza unificata nella riunione del 27 ottobre 2011, sono stati emanati due Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2011 con cui sono state individuate le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione (tra cui la Regione Basilicata) e le relative modalità applicative. Tra le modalità indicate dallo stesso art. 36 del decreto è stata esplicitamente inclusa la «... tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una configurazione del principio della competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che

danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ferma restando, nel caso di attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento...». Inoltre è stato previsto che il bilancio di previsione annuale e il bilancio di previsione pluriennale abbiano carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa, fatta eccezione per le partite di giro, i servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di cassa...⁴.

«...Quanto alla legislazione regionale concernente la materia, con l'art 10 sono state dettate ulteriori norme per l'adeguamento alle disposizioni dell'articolo 36 del D. Lgs. n. 118/2011 e per l'attuazione del D.P.C.M. 28 dicembre 2011 ed è stato ribadito che le disposizioni di cui alla L.R. n. 34/2011, si applicano per quanto compatibili con quelle di cui al D.P.C.M. del 28 dicembre 2011 che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, si applicano in "via esclusiva" (comma 3).

Integrazioni e modifiche del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 sono contenute nell'art. 9 del d.l. n. 102 del 31 agosto 2013 (convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, della legge 28 ottobre 2013, n. 124) che ha, tra l'altro, stabilito che nel corso del terzo esercizio di sperimentazione sono applicate le disposizioni previste dal D.P.C.M. 28 dicembre 2011 per l'esercizio 2013, unitamente: a) al principio applicato della programmazione, adottato e aggiornato secondo le modalità previste dall'articolo 8, comma 4, dello stesso D.P.C.M.; b) alla sperimentazione di un bilancio di previsione finanziario riferito ad un orizzonte temporale almeno triennale che, nel rispetto del principio contabile dell'annualità, riunisce il bilancio annuale ed il bilancio pluriennale. In caso di esercizio provvisorio gli enti in sperimentazione trasmettono al tesoriere le previsioni del bilancio pluriennale 2013-2015 relative all'esercizio 2014, riclassificate secondo lo schema previsto per l'esercizio 2014; c) all'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità in contabilità finanziaria, in sostituzione del fondo svalutazione crediti (comma 2)

(...) Si è sopra già accennato che con l'art. 9 del d.l. n. 102/2013 è stato stabilito che nel corso del terzo esercizio di sperimentazione sono applicate le disposizioni previste dal D.P.C.M. 28 dicembre 2011 per l'esercizio 2013, unitamente, tra l'altro, al principio applicato della programmazione che, come di seguito esposto, contiene, tra l'altro, la definizione dei contenuti della programmazione e degli strumenti della programmazione regionale.

Nella definizione effettuata dal suindicato principio contabile, la programmazione è il processo di analisi e valutazione che, attraverso la comparazione e il coerente ordine delle politiche e dei piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento. Il processo di programmazione deve, ovviamente, tener conto delle compatibilità economico-finanziarie e si

⁴ L'art. 2 del D.P.C.M. del 28 dicembre 2011, in ordine all'individuazione delle modalità della sperimentazione, ha disposto che gli enti coinvolti si adeguano, oltre che alle disposizioni recate dallo stesso decreto, anche a quelle di cui al Titolo primo del decreto legislativo n. 118/2011 ed alle discipline contabili vigenti alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo. Lo stesso art. 2 ha, però, specificato che le disposizioni riguardanti la sperimentazione, con particolare riferimento al principio della competenza finanziaria ed al principio contabile applicato della contabilità finanziaria (di cui agli allegati n. 1 e n. 2), sono applicate "in via esclusiva", mentre l'utilizzazione dei nuovi schemi di bilancio avviene "in parallelo" secondo le seguenti specifiche modalità: «a. Nel 2012 gli enti affiancano ai propri bilanci, che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria, quelli previsti dall'articolo 9»; «b. Nel 2013 gli enti affiancano ai propri bilanci che conservano solo funzione conoscitiva, quelli previsti dall'articolo 9 che assumono valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria». Il predetto art. 2 ha, però, stabilito che «Nel corso del 2012 gli enti in sperimentazione che adottano la contabilità finanziaria possono rinviare al 2013 l'attuazione delle disposizioni riguardanti la contabilità economico-patrimoniale, il piano integrato dei conti ed il bilancio consolidato».

L'art. 7 del D.P.C.M. ha stabilito che gli enti ammessi alla sperimentazione adeguano la propria gestione ai principi contabili generali (contenuti nell'allegato 1 del decreto legislativo n. 118/2011), al principio contabile generale della competenza finanziaria ed ai principi contabili applicati della contabilità finanziaria, della contabilità economico-patrimoniale, dei bilanci consolidati (contenuti negli allegati da 1 a 4 dello stesso D.P.C.M.) ...". L'art. 9 contiene la disciplina del bilancio di previsione e del rendiconto da redigere secondo i nuovi schemi.

conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell'ente che concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale.

Il predetto processo richiede la partecipazione degli enti locali all'elaborazione dei piani e dei programmi regionali e, nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente, prevede il coinvolgimento dei portatori di interesse (stakeholder) che, attraverso i documenti predisposti, devono prima poter conoscere i risultati che l'ente si propone di conseguire e poi valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati.

Proprio per le suindicate ragioni le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere misurabili e monitorabili in modo da potere verificare il loro grado di raggiungimento e gli eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi...⁵.

...Dal 2013 la vera novità sarà rappresentata dall'applicazione pratica del principio della "contabilità finanziaria", come definito con il DPCM del 28/12/2011. Il sistema dei conti finanziari accoglierà anche i conti "economici", realizzando l'integrazione delle rilevazioni contabili sotto tutti i profili e sarà in grado di rendere evidente e condiviso in modo interattivo, grazie alla rilevazione SIOPE collegata al sistema dei conti, il contenuto di ogni singola transazione nell'ambito della finanza pubblica. E' questo un aspetto particolarmente significativo perché tende ad attuare concretamente il principio generale dell' "integrità"...L'accertamento sarà effettuato in relazione all' "esigibilità" delle somme considerate, con riferimento all'esercizio in cui questa si manifesta, mentre l'impegno dovrà, inderogabilmente, contenere i seguenti elementi:- la ragione del debito;- l'indicazione della somma da pagare;- il soggetto creditore;- la scadenza dell'obbligazione;- la specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio. A fine esercizio saranno attuate le scritture integrative e rettificative tipiche della contabilità economico - patrimoniale.

In attuazione del principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1 del D.P.C.M., gli enti ammessi alla sperimentazione di cui al comma 1, prima di inserire i residui attivi e passivi nel rendiconto concernente gli esercizi 2012 e 2013, provvedono al riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui... Al fondo svalutazione crediti è, invece, dedicato un apposito paragrafo nella sezione spesa⁶...".

Tanto premesso, valgono, sul punto, **le considerazioni di merito di cui alla cit. pronuncia n. 286/2013 di questa Sezione regionale di controllo sulla relazione-questionario sul bilancio di previsione 2013, laddove "...Si chiedeva, pertanto, di**

⁵ Al punto 4.1 il principio contabile applicato indica gli strumenti della programmazione regionale che sono i seguenti

- a) il Documento di economia e finanza regionale (DEFER),
- b) la Nota di aggiornamento del DEFER,
- c) il disegno di legge di stabilità regionale
- d) il disegno di legge di bilancio,
- e) il piano degli indicatori di bilancio,
- f) il disegno di legge di assestamento del bilancio
- g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio

oltre che 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 sistema di bilancio delle regioni è concluso dal rendiconto della gestione, che deve essere approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento da parte della Giunta, ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio. Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 118/2011, coordinato con gli emendamenti accolti dall'Intesa sancita in Conferenza Unificata il 3 aprile 2014, con l'integrazione dell'art. 18 esplicita che la predetta scansione temporale è anche finalizzata a consentire la parifica del rendiconto da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

⁶ Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso di tale esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente re-imputate all'esercizio in cui sono esigibili. Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla re-imputazione delle entrate e delle spese riaccertate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente.

comunicare le ragioni del ritardo (nell'approvazione del bilancio), assumendo esso, anche in considerazione della sua ripetizione nel tempo, carattere patologico rispetto alle scansioni temporali disciplinate dall'assetto normativo di riferimento e presentandosi, peraltro, prospetticamente non in linea con le disposizioni di cui all'art 18 del D. Lgs. n. 118 del 28/06/2011 (cfr. note istruttorie n° 3191, del 24/07/2103 e n°3621, del 3/10/2013)".

Orbene, il ritardo nell'approvazione del bilancio in esame veniva dall'Ente attribuito, fra l'altro, alla circostanza che il medesimo aveva dovuto adeguare la propria contabilità al disposto di cui al D. Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, introduttivo delle nuove disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (cfr. nota di risposta n° 625279 del 10/09/2013). Al riguardo, non può non rilevarsi come l'art. 36 del citato D.lgs. prevedesse una fase di sperimentazione, per l'anno 2012 - cui la Regione Campania si era spontaneamente offerta di partecipare - in relazione alla quale il bilancio *de quo* avrebbe dovuto essere redatto secondo le modalità applicative di cui al D.P.C.M. del 28/12/2011. Nella cit. delibera n. 286/2013 si rileva in proposito che:

"È , dunque, di immediata evidenza, anche alla luce dell'intervenuta ripetizione (nel tempo) di siffatti ritardi, come la risposta fornita dall'Ente apparisse assolutamente inappagante (...), è innegabile che l'approvazione del bilancio previsionale oltre il termine di legge non possa che riverberarsi negativamente sul buon andamento della gestione dell'Ente e sulla trasparenza dell'azione amministrativa nel suo complesso, attesa, peraltro, la particolare natura autorizzatoria di tale atto normativo contabile...".

Al riguardo, va precisato che l'amministrazione ha dato riscontro alla richiesta istruttoria trasmessa nell'ambito delle attività istruttorie inerenti al giudizio di parificazione generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013 in tema di programmazione economico - finanziaria della Regione con nota Cdc prot. n. 1688 del 13/03/2015, compilando la tabella all'uopo predisposta con riferimento ai dati dell'esercizio finanziario oggetto del presente controllo, qui di seguito riportata (Cfr. Nota di risposta della Regione del 20 aprile 2015 acquisita al prot. di questa Sezione n° 2411):

	Tempi previsti dall'ordinamento	Tempi effettivi
Rendiconto 2013	Il Consiglio Regionale approva con legge il rendiconto il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui si riferisce (art. 46, L.R. n. 7/2002).	E' stata completata da parte dei competenti uffici regionali la redazione del rendiconto 2013. E' in corso l'invio della documentazione al Collegio dei Revisori per il prescritto parere da assumere prima di sottoporre il provvedimento all'esame della Giunta Regionale. I tempi sono stati influenzati dalle difficoltà incontrate nella redazione del documento contabile in applicazione, per la prima volta, delle disposizioni previste dal decreto legislativo 118/2011.
Assestamento del Bilancio 2013	La legge di assestamento del bilancio annuale e pluriennale è adottata dal Consiglio Regionale entro il 30 settembre (Art. 29, L.R. n. 7/2002).	Nel 2013 non risulta approvata alcuna norma di assestamento del Bilancio.
Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2013/2015	La L.R. n.7/2002 tra gli strumenti della programmazione finanziaria (art. 11) non prevede il DPEF. Lo Statuto regionale, invece, all'art. 59 riporta che "Il Consiglio regionale approva, entro il 15 luglio di ciascun anno, il DPEF presentato dalla Giunta Regionale almeno trenta giorni prima".	Si richiama la nota allegato 1).
Legge Finanziaria 2013	La Giunta Regionale, contestualmente al disegno di legge di bilancio, presenta all'approvazione del Consiglio Regionale un disegno di legge finanziaria (art. 14, L.R. n. 7/2002).	L.R. n. 5 del 6 maggio 2013 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)".
Bilancio annuale e Bilancio pluriennale 2013/2015	Il Consiglio regionale approva la proposta di legge di bilancio presentata dalla Giunta entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui essa si riferisce (art. 24, L.R. n.7/2002).	L.R. n. 6 del 6 maggio 2013 "Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015".

A tale tabella veniva allegata una breve relazione in cui si ripercorrevano le delucidazioni già fornite nei vari procedimenti istruttori intercorsi con la medesima amministrazione in sede di controllo. In particolare, in relazione alla mancata adozione del DPEF veniva rappresentato ancora una volta che una quota rilevante delle previsioni di bilancio si è rivelata quale il risultato della traduzione contabile di atti di pianificazione specifici. In particolare venivano riproposte le già asserite considerazioni secondo cui : *"...una parte significativa delle risorse finanziarie del bilancio regionale destinate allo sviluppo è costituita dai fondi comunitari e nazionali della programmazione unitaria, le cui regole di utilizzo sono improntate al principio della programmazione...In ossequio a tale principio l'impiego dei fondi strutturali e delle risorse nazionali per lo sviluppo è subordinato all'approvazione di documenti di programmazione operativa, elaborati anche con il contributo del partenariato tecnico ed istituzionale, mediante i quali le strategie nazionali vengono declinate in specifiche linee di intervento, corredate di precisi criteri di selezione delle operazioni da finanziare e da un set completo di indicatori di realizzazione, risultato ed impatto..."*, puntualizzando che *"Alle singole linee di intervento definite nei Programmi Operativi sono destinate risorse finanziarie esplicitate in appositi piani finanziari, la cui articolazione viene replicata nel bilancio regionale mediante l'istituzione di specifici capitoli di spesa univocamente destinati all'avanzamento degli interventi finanziati..."*.

Sul punto veniva lamentata l'eccessiva rigidità del bilancio, riscontrata dagli ispettori della Ragioneria Generale dello Stato nella relazione in data 8/11/2010, che avrebbe determinato, negli anni predetti, la sostanziale impossibilità di una ragionevole ed efficace programmazione delle risorse libere dell'ente, che integrasse la programmazione dei fondi aggiuntivi (FESR, FSE, FEP, PSR, FAS).

Analogamente, una parte significativa degli interventi regionali veniva inquadrata dall'amministrazione negli strumenti programmatori settoriali che definiscono le linee strategiche di intervento nelle materie trattate, i cui riflessi contabili verrebbero adeguatamente acquisiti in apposite previsioni di bilancio.

Si ribadiva, altresì, come la mancata redazione del DPEF, quale cornice programmatica unitaria di inquadramento dei suddetti atti, andava giustificata, negli anni immediatamente successivi alla violazione del patto di stabilità interno, dalla situazione straordinaria che tale evento avrebbe determinato, obbligando l'ente in base ad una specifica previsione di legge (art. 14, comma 22, d.l. 31/05/2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30/7/2010, n. 122), a redigere un piano di stabilizzazione finanziaria propedeutico e vincolante per ogni attività di programmazione generale avente, a sua volta, nella fase di immediata applicazione, valenza programmatoria sostitutiva della stessa⁷.

Ciò posto, data la mancanza di valutazioni aventi portata innovativa nelle argomentazioni di merito in questa sede controdedotte, non si può che ribadire che **l'eventuale mancato intervento della deliberazione del documento di programmazione economico-finanziaria viene a configurare, a carico dell'Ente Regione, la violazione delle prescrizioni statutarie sopra indicate** (comma 4 dell'articolo 26; comma 2 dell'articolo 59), nonché del generale principio di programmazione, che rappresenta un archetipo cardine ai fini della formazione dei pubblici bilanci. Né può

⁷ L'amministrazione regionale deduceva, altresì, che: *"...Oltre al Piano di stabilizzazione finanziaria, occorre, inoltre, tener conto che, per quanto attiene alla spesa sanitaria, la Regione Campania ha stipulato in data 13 marzo 2007 con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e della Salute, il Piano di Rientro 2007-2009, ai sensi dell'art. 1, comma 180, legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge del 23 dicembre 2009 n. 191 (legge finanziaria 2010), "per le regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi, coerenti con gli obiettivi finanziari programmati, predisposti dal commissario ad acta ...". L'attuazione dei suddetti Programmi Operativi ha consentito di ridurre il disavanzo del servizio sanitario regionale dai 997 milioni di euro del 2009, ai 496 milioni del 2010, ai 317 milioni del 2011, ai 111 milioni del 2012, fino a registrare un avanzo di 7 milioni di euro nel 2013, così come rilevato nella riunione congiunta del Tavolo Tecnico per la Verifica degli Adempimenti Regionali con il Comitato Permanente per la Verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza..."*.

considerarsi significativa l'argomentazione, svolta dall'Ente, secondo cui *"...una parte significativa delle risorse finanziarie del bilancio regionale destinate allo sviluppo è costituita dai fondi comunitari e nazionali della programmazione unitaria, le cui regole di utilizzo sono improntate al principio della programmazione..."*, non potendosi derogare - in ragione di un'invocata settorializzazione degli strumenti programmatici di intervento - alla disciplina organica del sistema della programmazione economico-finanziaria della Regione, in relazione alla quale venivano in rilievo, oltre a specifiche disposizioni statutarie, anche le prescrizioni di cui all'art. 112 (Modalità di trattazione del documento di programmazione economico-finanziaria) del Regolamento interno del Consiglio Regionale della Campania approvato nella seduta del 19 luglio 2012 (cfr. B.U.R.C. n. 57/2012).

Quanto alla asserita *"rilevanza del piano di stabilizzazione finanziaria propedeutico e vincolante per ogni attività di programmazione generale avente, a sua volta, nella fase di immediata applicazione, valenza programmatica sostitutiva della stessa"*, occorre evidenziare che lo stesso Commissario *ad acta* rilevava la necessità di *"Migliorare la qualità delle previsioni relative al Bilancio regionale con approvazione del DPEF territoriale quale strumento di programmazione di primo livello"* (cit. misura n. 50) e che *"in coerenza con la sentenza della Corte Costituzionale n. 361/2010, depositata il 17.12.2010, ... i commissari ad acta non possono esercitare poteri sostitutivi in via normativa e ..., pertanto, il Consiglio Regionale rimane titolare del potere legislativo, posto che una disciplina di deroga alla normale attribuzione di tale potere è oggetto di normative speciali ed espresse di rango costituzionale..."* (Cfr. decreto n. 1/2012, recante la *"Ricognizione dei provvedimenti adottati dalla Regione Campania per l'attuazione del Piano di Stabilizzazione finanziaria, approvato dal Ministro dell'economia e delle finanze con decreto del 20 marzo 2012. Linee di indirizzo per l'adozione dei residui provvedimenti previsti dal Piano"*).

La Regione, in sede di controdeduzioni, con nota prot. Cdc n. 0413047 del 16/06/2016 nel confermare in sostanza la mancata approvazione del DEF per l'esercizio in esame, ha però evidenziato che nel 2015, per la prima volta, sarebbe stato approvato il DEF in particolare rappresentando che : *"Relativamente alla criticità riguardante il DEFR, a titolo di aggiornamento, si chiarisce che, con la DGRC n. 610 del 30.11.2015 è stato proposto al Consiglio regionale di approvare il "Documento di Economia e Finanza Regionale – DEFR 2016", adottato sulla base dell'Allegato 4/1 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successivamente discusso dal Consiglio Regionale nella seduta del 22.12.2015. Pertanto il DEFR è stato approvato per la prima volta nel 2015 con risoluzione di maggioranza. Con la DGRC n. 266 del 07.06.2016 è stato, altresì, proposto al Consiglio regionale di approvare il "Documento di Economia e Finanza Regionale – DEFR 2017-2019" attualmente all'esame del Consiglio regionale. Pertanto, da quest'anno, questa situazione di criticità appare completamente superata ed è importante anche osservare che, in sede di riorganizzazione degli uffici regionali è stata proposta l'istituzione di una Unità Operativa Dirigenziale (UOD) alla quale verrà attribuita la funzione della predisposizione del DEFR"*.

La Sezione prende atto di quanto sopra prospettato.

2.4 Riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità: le "Linee guida in coerenza con i nuovi principi contabili nonché in materia di implementazione del sistema dei controlli"

In seguito all'emanazione del Decreto Dirigenziale n. 4 del 25/05/2015 del Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali avente ad oggetto "Istituzione di un tavolo di lavoro interdisciplinare presso il Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali" (Cfr. B.U.R.C. n. 34 del 1 giugno 2015) questa Sezione chiedeva con nota istruttoria prot. Cdc n. 4591 del 29/10/2015 la richiamata Direttiva rubricata "Linee Guida sull'applicazione delle norme della legge regionale n. 7/2002 alla luce delle vigenti disposizioni statali in materia", nonché la documentazione ad essa collegata, tra cui la ivi citata Relazione conclusiva prot. n. 124190 del 23 febbraio 2015.

Pervenuta la documentazione richiesta, si è preso atto che con Decreto del Capo Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali n. 8 del 10 dicembre 2013 veniva nominato un gruppo di lavoro volto alla *"Costituzione di un tavolo di lavoro interdisciplinare presso il Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali"*.

Il designato gruppo (nominato e prorogato con i successivi Decreti n.14 del 14 luglio 2014 e n. 23 del 19 dicembre 2014) ha predisposto – ed allegato in atti - le *"Linee guida in coerenza con i nuovi principi contabili nonché in materia di implementazione del sistema dei controlli"* per una attuazione regionale a livello regolamentare della disciplina che il nuovo testo del decreto legislativo n. 118/2011 rimette alla regolamentazione delle Regioni medesime, nelle more del riordino della normativa regionale in materia di programmazione, bilancio e contabilità e dell'adeguamento ai nuovi principi di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 118/2011.

In particolare, nel documento in esame si rappresenta anche che con la Direttiva si intende dare seguito all'esigenza emersa su esplicita richiesta del Commissario ad *acta* per l'attuazione del Piano di Stabilizzazione Finanziaria di istituire un nuovo gruppo di lavoro cui dare il compito di redigere il *"Regolamento di contabilità interno"*, così come previsto dal Piano, alla luce delle risultanze del lavoro svolto da questo gruppo di lavoro, oltre che in materia di redazione delle Linee Guida, nella redazione della bozza di regolamento sui controlli interni, allegato in atti. Tale adempimento, peraltro, viene specificato che deve risultare tra le prime attività necessarie all'avvio della riforma nel 2015 così come da documento ARCONET.

In particolare, per ciò che concerne più propriamente l'attività di redazione delle Linee Guida, nella Relazione conclusiva di riferimento viene statuito che: *"Il mutato quadro normativo introdotto dal decreto legislativo n. 118/2011 e dalle successive modifiche apportate con decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 ed il nuovo assetto delle competenze legislative in materia impongono una compiuta risistemazione delle disposizioni regionali in materia e l'adozione di un regolamento attuativo, nei termini sopra precisati.*

Detto regolamento, attesa la riconducibilità della "armonizzazione dei bilanci" fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, evidenzierà l'avvenuta cessazione della efficacia della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 e delle disposizioni dello Statuto regionale (artt. 60.1, 61.2, 62.1) implicitamente abrogate con l'entrata in vigore, sancita per il 1 gennaio 2015, del citato decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, legge 6 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e dell'articolo 10, legge 1953, n. 62. Nelle more della adozione del regolamento di contabilità per le parti delegate all'ordinamento regionale dalla novellata stesura del decreto 118/2011 si ravvisa la necessità, a fini di certezza giuridica e onde garantire omogeneità di prassi e uniformità di modalità operative da parte degli uffici competenti, di adeguare i rinvii alle norme statali contenuti nelle disposizioni regionali alla vigente disciplina della materia e di individuare le disposizioni della Legge regionale n. 7/2002 ("Ordinamento contabile della Regione Campania) incompatibili con le nuove disposizioni statali, e pertanto tacitamente abrogate".

Resta in disparte ogni valutazione circa l'osservanza della prescrizione del rapporto gerarchico che si impone genericamente in materia di fonti del diritto e che nel caso di specie sembra essere *in limine secundum legem* (Cfr. disposizioni prescrittive preliminari del codice

civ., tra cui, art. 11 preleggi) – giacché, con l'adozione di tale documento, la previgente normativa regionale di contabilità adottata con lo strumento legislativo viene ad essere "reinterpretata" - mediante l'evocazione di abrogazione implicita o tacita - da una disciplina adottata con atto di natura non regolamentare o di secondaria normazione, non supportato da un' adeguata forma di pubblicità ovvero da una pubblicazione di tipo istituzionale.

Sul punto, la Regione in sede di controdeduzioni (con la succitata memoria di replica) in relazione ai rilievi svolti con riferimento alle linee guida sull' armonizzazione contabile, ha ritenuto di precisare che *"...Trattasi di un mero strumento di lavoro che è stato offerto a tutto il personale regionale al fine di fornire una compiuta risistemazione delle disposizioni regionali all'interno del mutato quadro normativo introdotto dal Dlgs n. 118/2011 e dalle successive modifiche apportate con il Dlgs n. 126/2014.*

Nelle more dell'adozione del regolamento di contabilità, infatti, si è ravvisata la necessità, ai fini di certezza giuridica e onde garantire omogeneità di prassi e uniformità di modalità operative da parte degli uffici competenti, di adeguare i rinvii alle norme statali contenuti nelle disposizioni regionali alla vigente disciplina della materia e di individuare le disposizioni della legge regionale n. 7/2002 ("Ordinamento contabile della Regione Campania") incompatibili con le nuove disposizioni statali. A tal fine sono state emanate delle semplici Linee Guida, per la cui diffusione, massima e garantita, è stato chiesto all'Amministratore Mali di inviarle a tutti i Capi Dipartimento, Direttori Generali, Dirigenti di Unità Operative Dirigenziali, Dirigenti di Posizioni di Staff e Presidenza..."

Inoltre, nella medesima memoria, la Regione ha ritenuto di precisare che *"per quanto concerne il regolamento di contabilità con decreto del Capo Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali n. 4 del 25 maggio 2015 è stato istituito un tavolo di lavoro interdisciplinare con il compito di redigere il Regolamento di contabilità della regione Campania".* In seguito all'approvazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, della l.r. n. 1/2006 (*"Tutte le commissioni (...) gruppi di lavoro istituiti con legge regionale ovvero con provvedimenti amministrativi (...) sono soppressi a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvo espressa conferma motivata da adottare con delibera di Giunta entro i successivi sessanta giorni"*), il citato gruppo di lavoro è stato confermato con DGRC n. 81 dell'8 marzo 2016.

Tanto premesso, occorre procedere sinteticamente ad una descrizione delle disposizioni allo stato rinnovate, con particolare riferimento alle novità emerse in materia di programmazione economico-finanziaria.

La disposizione dell'articolo 1 della l.r. n. 7/2002, secondo le citate "Linee Guida", dovrebbe essere ritenuta modificata, tant'è che si prevede: *"...al comma 1 si deve tener conto di quanto disposto dalla citata legge n. 196/2009, e dai relativi decreti attuativi — in primis in D. Lgs.vo n. 118/2011 (Titolo III — Ordinamento Finanziario e Contabile delle Regioni) e DPCM 28/12/2011, nonché dal D.lgs.vo 150/2009, e d.l. 174/2012 convertito in legge n. 213/2012..."*. La previgente disposizione del comma 2 nel prevedere che *"le leggi regionali possono derogare a leggi regionali speciali specifiche"*, viene dichiarata implicitamente abrogata *"atteso che la materia contabile rientra tra le materie di competenza esclusiva statale"*.

Viene in rilievo invece la disposizione del comma 3 secondo cui: *"Il comma 3 rinvia a due specifiche norme regionali per dettagliare il divieto di disavanzo. Il principio vale in ogni caso atteso che detto divieto è posto dall'articolo 81 della Costituzione. Da ciò discende che deve farsi rinvio ai principi di equilibrio di bilancio sanciti dal D. Lgs.vo n. 118/2011, con implicita abrogazione del rinvio operato al comma 9 dell'articolo 3 e al comma 9 dell'articolo 5 della stessa L.R. n. 7/2002..."*.

Per ciò che afferisce alla "Programmazione regionale" – dandosi pertanto conferma delle osservazioni fin qui addotte – viene asserito che: *"L'articolo non ha mai trovato attuazione in quanto la legge di cui al comma 2 non è mai stata approvata. Si ritiene, peraltro, inutile una sua applicazione in quanto gli elementi conoscitivi di cui al comma 3 saranno contenuti nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEF) previsto dall'articolo 3 del D. lgs.vo n. 118/2011 e dall'Allegato 4/1: ciò anche in omaggio ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa..."*.

In particolare, secondo la disposizione dell'art. 11 - anch'esso ritenuto implicitamente abrogato in virtù della vigenza delle nuove norme ex art. 3 e 4/1 del decreto legislativo n. 118/2011- vengono individuati in un'elencazione tassativa gli strumenti della programmazione finanziaria regionale⁸. In particolare, si stabilisce che: *"Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio riporta anche i contenuti dei documenti di cui alle lettere a), b) e c) sopra richiamate, nonché la struttura del bilancio. Pertanto ad esso bisogna riferirsi nella redazione di tali documenti"*.

Per la parte relativa all'assestamento di bilancio, l'articolo 29 rubricato "Assestamento e variazioni ai bilanci" dovrebbe intendersi completamente sostituito riportandosi al testo dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 118/2011.

In particolare, con riferimento alla parte relativa alle tipologie di variazioni di bilancio si statuisce che: *"l'articolo in esame, già integrato con l'articolo 1, comma 16, della l.r. n. 6/2013, è sostituito dall'articolo 51 D. Lgs.vo n. 118/2011. Per quanto riguarda la competenza all'adozione delle variazioni di bilancio, il D. Lgs.vo n. 118/2011 lascia all'ordinamento contabile regionale il compito di individuare la competenza all'adozione delle variazioni di bilancio individuate. Pertanto, alla luce dell'attuale quadro normativo regionale le variazioni di bilancio individuate dall'articolo 51 del D. lgs.vo n. 118/2011 sono di competenza della Giunta regionale"*⁹.

In quanto in contrasto con alcune disposizioni costituzionali, in tema di pareggio di bilancio, si prevede inoltre con riferimento all'articolo 12 in tema di "Legislazione ordinaria di spesa" - che: *"La lettera a) del comma 1, in quanto consente di approvare leggi in assenza di copertura rinviandola ai successivi esercizi finanziari, contrasta con l'articolo 81 della Costituzione il quale impone il pareggio di bilancio e con i principi di congruità nonché con l'articolo 38 del D. Lgs. n. 118/2011 e pertanto è da intendersi implicitamente abrogata"* - in relazione all'articolo 9 sul "Ricorso al mercato finanziario" - si precisa che: *"Il comma 1 è da ritenersi abrogato in quanto il ricorso al mercato finanziario per la copertura di disavanzi di bilancio contrasta con gli articoli 81 e 119 della Costituzione e l'articolo 58, comma 4, dello Statuto regionale. Il comma 2 è da intendersi implicitamente abrogato in quanto in contrasto con i limiti di cui alla legge statale (*) nonché con l'articolo 62, comma 6, del D. lgs.vo n. 118/2011. Il primo periodo del comma 6, nella parte del rinvio ai residui attivi, è da ritenersi abrogato in quanto in contrasto con il principio della competenza finanziaria potenziata ex art. 62, comma 4, del D. Lgs.vo n. 118/2011..."*.

In coerenza, invece, con il principio della competenza finanziaria potenziata, la previgente disposizione dell'articolo 8 sui "Finanziamenti con vincolo di destinazione" dovrebbe essere così interpretata: *"L'articolo è coerente con i principi generali posti dal D. Lgs.vo n. 118/2011, ad eccezione dei commi 3 e 5. Nel dettaglio il comma 3 contrasta con il principio della competenza finanziaria potenziata che dà altri criteri nell'accertamento delle entrate e nell'imputazione delle spese. Le economie di cui al comma 4 confluiscono nell'avanzo di amministrazione non secondo quanto disposto dal comma 5, che pertanto si intende implicitamente abrogato, ma secondo le disposizioni del D. Lgs. vo n. 118/2011 in tema di costruzione di avanzo di amministrazione. Si rimanda all'articolo 42 del D. Lgs.vo n. 118/2011..."*.

⁸ Il DEFR da presentare al Consiglio regionale entro il 30 giugno; La Giunta regionale disciplina le forme e i modi della partecipazione degli enti locali e dei portatori di interesse all'elaborazione dei contenuti del DEFR; Aggiornamento al DEFR (30 giorni dopo la presentazione del DEF e comunque entro 30 giorni dall'approvazione della legge di bilancio dello Stato); Il disegno di legge di stabilità regionale (entro il 31 ottobre e comunque entro 30 giorni dal disegno di legge di bilancio dello Stato); Disegno di legge di bilancio (entro il 31 ottobre e comunque entro 30 giorni dal disegno di legge di bilancio dello Stato); Il Piano degli Indicatori di Bilancio (entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio regionale e dall'approvazione del rendiconto); Il disegno di legge di assestamento del bilancio (entro il 30 giugno); Eventuali disegni di legge di variazione del bilancio; Eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio (da presentare al Consiglio entro il mese di gennaio 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.

⁹ È tuttavia da evidenziare che il cit. art. 51 del d.lgs. n. 118/2011 fa riferimento alle variazioni del documento tecnico di accompagnamento e alle variazioni del bilancio di previsione ivi indicate ai commi 2 e 3.

Per ciò che concerne la rivisitazione dei principi generali a cui deve conformarsi l'ordinamento contabile, la disposizione ex art. 4 sull' autonomia contabile del Consiglio regionale, nel rinviare integralmente in chiave sostitutiva al testo dell'articolo 67 del decreto legislativo n. 118/2011, statuisce ai commi successivi: *"Al comma 3 il riferimento all'unica UPB, essendo mutata la struttura del bilancio regionale, va letto in via interpretativa in termini di Missioni e Programmi. Si ritiene opportuno evidenziare, peraltro, che anche la L.R. 20 giugno 2006, n. 12 recante "Disposizioni in materia di Amministrazione e Contabilità del Consiglio regionale della Campania" andrebbe sottoposta a verifica di coerenza di cui al nuovo regime di contabilità ex D. Lgs.vo n. 118/2011..."*.

In ultima analisi, viene riconfermata la formulazione del succedaneo articolo 5, in tema di "Bilanci degli enti ed organismi dipendenti" secondo cui il previgente articolo *"...definisce gli Enti Dipendenti dalla Regione e detta disposizioni sulla forma, sul contenuto e sulle modalità di predisposizione dei loro bilanci e rendiconti. Fornisce, altresì, indicazioni in merito ai rapporti gestionali tra i suddetti Enti e la regione Campania. La norma richiedeva che la Regione disciplinasse anche un'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti dipendenti, il che non è mai avvenuto. L'articolo nel suo impianto non appare in contrasto con i principi di cui al vigente D. Lgs.vo n. 118/2011, ma ad esso deve farsi riferimento ai fini della sua attuazione con riguardo ai plurimi richiami alla normativa contabile statale e regionale. Inoltre, per il bilancio consolidato bisogna riferirsi agli articoli 11 — 1 Ibis — 1 I ter — 11 quater e 11 quinquies del D. Lgs.vo n. 118/2011..."*.

2.5. L'attività legislativa nell'anno 2013

Il Consiglio regionale, in qualità di organo rappresentativo della comunità della Regione, esprime, ai sensi dell'articolo 25 e ss. dello Statuto regionale, la centralità politica e istituzionale della Regione e annovera, tra le proprie attribuzioni istituzionali, l'esercizio delle funzioni legislative e di controllo sull'attività dell'Amministrazione regionale, nonché quelle di determinazione dell'indirizzo politico generale e di programmazione secondo quanto stabilito dalle disposizioni dello Statuto e delle leggi vigenti.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2013, il Consiglio regionale ha approvato numerosi provvedimenti legislativi (21)- analiticamente riportati, nella "schermata" di seguito rappresentata, secondo un ordine cronologico - incidenti, anche innovativamente, su svariati ambiti (sociali, sanitari, economico-finanziari, istituzionali, ecc).

Valga, "ad exemplum", l'intervenuta approvazione della **legge regionale n. 5 del 6 maggio 2013**, ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013) laddove sono presenti numerose disposizioni in materia di incarichi e di relativa retribuzione (art. 1, comma 5), di limiti al trattamento economico annuo onnicomprensivo (art. 1, comma 15), di pubblicità e trasparenza (art. 1, commi 30 e 31), di trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali (art. 1, comma 9) e, più in generale, di compartecipazione delle autonomie locali al processo di pianificazione, gestione e controllo dei servizi (art. 1, comma 90, sui servizi TPL).

Particolarmente interessanti, per i possibili impatti in ambito sociale, la **legge regionale n. 9 del 3 agosto 2013** recante "Istituzione del servizio di psicologia del territorio della Regione Campania e la **legge regionale del 13/09/2013 n.21** recante "Istituzione della Consulta Regionale per la promozione e la tutela dei diritti dei minori": come già evidenziato con deliberazione SRCCAM/257/FRG del 29 dicembre 2014, la legge n. 21/2013, che si pone all'avanguardia nella disciplina delle prestazioni sociali attinenti alle discipline psicologiche, pone, tuttavia, oggettivi problemi di quantificazione dei relativi oneri (pur se da finanziare con risorse già individuate, destinate ai "Piani sociali di zona"), per i quali è affermata la insussistenza di "ulteriori oneri" a carico del bilancio regionale. Laddove si consideri che il legislatore regionale ha previsto che il "Servizio di psicologia del territorio" "è garantito in ogni ambito territoriale, con la presenza di almeno un operatore ogni diecimila abitanti" (art. 1, comma 3, della legge regionale n° 9 del 2013) e considerato che la popolazione residente nella Regione Campania conta circa 5.770.000 unità, gli operatori in argomento dovrebbero essere oltre 570, con conseguente necessità di prevedere e di quantificare con certezza i relativi oneri, conseguenti ai provvedimenti applicativi del testo normativo in esame (art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale n° 9 del 2013).

Quanto alla legge n. 21/2013, la stessa istituisce la Consulta regionale per la promozione e la tutela dei diritti dei minori, che ha sede presso il Consiglio regionale, e che svolge le seguenti funzioni, ex art. 2 della legge medesima:

- a) consulenza per tutte le problematiche riguardanti i minori sul territorio regionale;
- b) consulenza relativamente al miglioramento di norme e leggi a tutela dei diritti dei minori;
- c) promozione e diffusione di una cultura ispirata alla convenzione dell'Organizzazione Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia;
- d) formazione per un miglioramento delle relazioni tra adulto e bambino e tra istituzioni e bambino;
- e) ricerca e monitoraggio sul disagio minorile in Campania;
- f) collaborazione alla elaborazione di strategie ed azioni di contrasto a tutte le forme di violazione dei diritti;
- g) partenariato in progetti operativi e campagne di sensibilizzazione."

La legge è munita di clausola di neutralità finanziaria (secondo quanto indicato all'art. 6, infatti, la stessa "non comporta alcun aumento di spesa a carico del bilancio della Regione Campania").

Tuttavia, a prescindere dalla cautela che deve circondare tali clausole di neutralità, come già precisato nella cit. deliberazione SRCCAM/257/FRG del 29 dicembre 2014, va osservato

che, nel testo normativo in esame, è previsto che *“L’organizzazione e il funzionamento della Consulta sono demandati a successivo provvedimento deliberativo”*, sicché occorre monitorare lo stato di attuazione del provvedimento normativo (la prima seduta della Consulta è stata indetta nel mese di maggio 2014) per verificare se, anche per possibili esigenze organizzative, sopravvenga la necessità di sostenere oneri, e siano conseguentemente necessarie coperture finanziarie che la legge regionale inizialmente non abbia previsto.

Particolarmente complessa, anche per i numerosi profili affrontati, è la **legge regionale del 09/08/2013 n. 11** recante *“Disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e qualità del lavoro”*: il legislatore regionale si propone, tra l’altro, di promuovere le intese istituzionali finalizzate alla tutela della dignità e della sicurezza delle condizioni di lavoro, al contrasto del lavoro irregolare e dell’infiltrazione della criminalità organizzata negli affidamenti pubblici e privati, nonché di esercitare le competenze in materia di *“tutela e sicurezza del lavoro”*, riconducibile nell’ambito della legislazione concorrente ai sensi dell’art. 117, comma 3. Le azioni previste sono numerose e vanno dalle azioni di coordinamento con le parti sociali e i soggetti istituzionali, alle azioni di scambio di informazioni (con l’istituzione del *“sistema informativo regionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro”*), all’erogazione di servizi informativi (con l’istituzione di uno sportello per la sicurezza nei luoghi di lavoro), al potenziamento delle attività di controllo (art. 10), a disposizioni in materia di contratti pubblici (art. 9, previsioni di clausole di risoluzione in ipotesi, ad esempio, in cui l’appaltatore è responsabile delle gravi o ripetute violazioni dei piani di sicurezza e di coordinamento di cui all’articolo 131, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Riveste, infine, carattere di centralità, la **legge regionale n. 20 del 9 dicembre 2013** recante *“Misure straordinarie per la prevenzione e la lotta al fenomeno dell’abbandono e dei roghi di rifiuti”* che prevede numerose azioni di informazione, censimento, controllo e prevenzione del fenomeno *“dell’abbandono incontrollato e dello smaltimento dei rifiuti mediante la combustione illegale degli stessi su aree pubbliche e private”*.

Come evidenziato, nella citata deliberazione SRCCAM/257/FRG del 29 dicembre 2014, in sede di presentazione del disegno di legge (n° 468 del R.G.) poi esitato nel provvedimento legislativo in esame, risulta predisposta una *“Relazione tecnico-finanziaria”*, nella quale si precisa, in conformità al testo poi trasfuso nell’art. 9 della legge stessa, che *“alle misure previste dal presente disegno di legge si farà fronte con le risorse di cui alla Missione 09, Programma 09, Titolo 2, del bilancio 2013 destinate al finanziamento di misure a sostegno del ciclo integrato dei rifiuti e di compensazione ambientale, giusto quanto disposto dall’articolo 3, comma 1, del d.l. 26/11/2010 n. 196, convertito, con modificazioni, nella legge 24/1/2011 nel limite massimo di € 5.000.000,00”* (cfr. BURC n° 70 del 9 dicembre 2013). Occorre rilevare al riguardo che le misure straordinarie di cui al testo normativo in esame sono, per loro natura, proiettate lungo un arco temporale verosimilmente più ampio di una singola annualità, e, comunque, imprecisato, sicché occorre valutare con attenzione, nel corso dell’intero periodo di vigenza della legge in argomento, l’idoneità delle misure di copertura previste a carico del *“bilancio 2013”*.

Invero, dovendo ragionare, verosimilmente, in termini di ultrannualità, come già evidenziato da questa Corte, occorre considerare che il *“fondamentale principio dell’annualità, ribadito dalla novella costituzionale di cui all’art. 81 [...] assume una particolare rilevanza in un regime di contabilità finanziaria in cui risulta generalmente vietato lo spostamento tra esercizi di stanziamenti di bilancio: ciò proprio in quanto la contabilità finanziaria presenta il pregio di rendere correlabile temporalmente il prelievo di risorse con il relativo utilizzo”* (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri per il quadrimestre maggio-agosto 2014, approvata con deliberazione n° 12/SSRRCO/RQ/14 del 29 ottobre 2014, pag. 13).

Circa, poi, la quantificazione degli oneri nel provvedimento legislativo in esame, si consideri come l’art. 7, comma 1, della legge regionale n° 20 del 2013, preveda che *“la Regione, per pervenire in tempi rapidi ad una piena normalizzazione della situazione, per favorire la rimozione e la messa in sicurezza dei rifiuti contenenti amianto, dispersi nel territorio della Regione, e per prevenire la pratica diffusa del deposito incontrollato di tali rifiuti, incentiva, sulla base di disponibilità finanziarie appositamente destinate, gli interventi di*

competenza dei comuni in materia di raccolta e messa in sicurezza dei rifiuti contenenti amianto", e che l'art. 8 della menzionata legge regionale, prevede che "la Regione incentiva, altresì, anche mediante erogazione di contributi, attività di sorveglianza sussidiaria da parte di associazioni e gruppi operativi accreditati sul territorio" (comma 3). Tali contributi, peraltro, "sono commisurati ai risultati ottenuti da valutare sulla base di parametri fissati da apposito protocollo tecnico emanato dalla Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'approvazione del programma previsto nell'articolo 1, comma 3".

L'operatività delle suddette disposizioni, dunque, non solo resta condizionata dalla effettiva disponibilità delle risorse finanziarie "appositamente destinate", per la quale valgono, conseguentemente, le osservazioni innanzi esposte, ma deve esplicitarsi con procedure che siano finalizzate anche a contenere quantitativamente le suindicate incentivazioni nell'ambito della copertura finanziaria prevista. Sarebbe stato, dunque, utile prevedere – in sede di quantificazione degli oneri - una prefissata ripartizione delle risorse da destinare agli incentivi di cui all'art. 7, comma 1 e quelli destinati a finanziare i contributi di cui all'art. 8 della legge regionale in esame, onde orientare gli Organi preposti alla redazione dei relativi atti di esecuzione, nonché per motivare tecnicamente la fissazione dell'ammontare delle risorse (€ 5.000.000,00) ritenute necessarie per finanziare le misure previste dal testo normativo.

In via generale, sul contenuto delle **leggi approvate dalla Regione Campania nell'esercizio 2013**, occorre rimarcare che questa Sezione regionale si è già soffermata con la più volte menzionata deliberazione SRCCAM/257/FRG del 29 dicembre 2014, nell'ambito del controllo alla stessa affidata in materia di copertura finanziaria delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012 n° 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213), che ha previsto una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, redatta periodicamente dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e trasmessa ai Consigli regionali secondo la formulazione adottata nel testo vigente intervenuto a seguito delle modifiche ex art. 33, comma 2, lett. a), n. 1) del d.l. 24 giugno 2014 n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116¹⁰.

¹⁰ Secondo cui: "(...al comma 2, le parole <Ogni sei mesi> sono sostituite dalla parola <annualmente>, e le parole <semestre> sono sostituite dalle parole <nell'anno>...).

Nello specifico in relazione viene statuito che: "...La disposizione riproduce sostanzialmente, tranne che per la diversa periodicità, quanto già previsto per la legislazione statale di spesa dall'art. 17, comma 9, della menzionata legge n° 196 del 2009. Tale previsione normativa conferma il ruolo, attribuito nell'ordinamento alla Corte dei conti, di controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La Corte dei conti, invero, tra l'altro, "contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive" il coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte Costituzionale, 5 aprile 2013, n° 60). Con specifico riferimento alla natura e al fondamento della predetta attività di controllo e, in particolare, delle relazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, occorre riportarsi integralmente alle considerazioni di cui alla delibera n. 257/2014 può, peraltro, essere qui ricordato quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n° 39 del 6 marzo 2014 Considerata, comunque, l'operatività, anche nei confronti delle leggi regionali, del già menzionato "obbligo di copertura" (cfr. Corte costituzionale, sentenza 15 febbraio 2013, n° 26; 18 giugno 2008, n° 213, ecc.), i principi elaborati dalla Corte costituzionale in subiecta materia, di cui di seguito si traccia una breve panoramica di massima, possono costituire una solida base di riflessione e di orientamento utilizzabile in sede di esame delle leggi regionali ex art. 1, comma 2, del decreto legge n° 174 del 2012, che inquadrino le singole leggi di spesa nel contesto generale della finanza regionale e negli equilibri della finanza pubblica nazionale e sovranazionale, cogliendo organicamente sia le ricadute che eventuali criticità nella copertura finanziaria e nelle quantificazioni degli oneri avranno determinato negli equilibri complessivi, sia, per converso, eventuali miglioramenti nelle tecniche di redazione normativa, che si siano rilevati tali da generare e testimoniare un flusso virtuoso nella gestione delle pubbliche finanze e l'allineamento alle buone pratiche che si impongono in subiecta materia. Occorre, dunque che, nella sede di predisposizione dei provvedimenti di legge, i competenti Organi rispettino le suddette indicazioni e prescrizioni, peraltro osservando quanto eventualmente già disposto al riguardo con la normativa sovranazionale, statale e regionale, uniformandosi ai principi affermati dalla Corte costituzionale, quali nel tempo adeguati alle modifiche del complessivo quadro normativo di riferimento. Con particolare riferimento all'oggetto della presente relazione, va poi ricordato l'art. 25 della legge regionale n° 7 del 2002, rubricato "Relazioni tecniche sulle quantificazioni". Ciascuna Regione, infatti, alla luce dell'art.19 della legge n° 196 del 2009 cit., deve prevedere nel proprio corpo normativo un'esplicitazione del principio generale contenuto nell'art. 81 Cost. e, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, anche tenendo conto dell'elaborazione del principio stesso operata dalla giurisprudenza costituzionale,

La Procura Regionale per la Campania con la citata Nota di memoria (cfr. nota Cdc prot. n. 3486 del 17/06/2016) ha fatto, peraltro, puntuale riferimento ai rilievi prospettati da questa Sezione in occasione della surriportata relazione sulla copertura finanziaria delle leggi regionali, ritenendo (ferme restando le criticità evidenziate, tra l'altro, a proposito del reiterato utilizzo di formule di neutralità finanziaria e di rinvio ai successivi esercizi per la copertura finanziaria) che "non emergono, tuttavia, evidenze di difformità rilevanti ai fini della parifica in discussione".

Si rinvia, pertanto, integralmente alla predetta deliberazione anche per gli specifici aspetti di interesse in relazione alle tecniche di copertura finanziaria¹¹. In questa sede, ci si limiterà all'elencazione delle leggi approvate nell'anno in esame, con indicazione nel paragrafo successivo dei casi di impugnativa presso la Corte costituzionale.

disciplinare in via generale le modalità con cui assicurare la copertura delle diverse tipologie di spesa...L'art. 3 della legge 2011 n° 39 ha, tra l'altro, introdotto, nell'art. 17 in esame, il comma 1-bis, applicabile quale principio di carattere generale anche alla legislazione regionale, prevedendo che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione, derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, non possano essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese (o per riduzioni di entrate), ma sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica...".

¹¹ Nella menzionata relazione si rappresenta che : "...Fondamentali sono, comunque, le disposizioni del Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania (in : BURC n° 57 dell'11 settembre 2012), che disciplina specificamente, tra l'altro, oltre all'Organizzazione e al funzionamento del Consiglio stesso (Sezione I), proprio il "Procedimento legislativo" (Sezione II), dettando norme in ordine alla "Disciplina generale sull'attività normativa" (titolo XVI), alla "Iniziativa legislativa" (titolo XVII), alla "Procedura in consiglio" (titolo XVIII), all' "Esame del bilancio, del conto consuntivo, del documento di programmazione economico-finanziaria regionale" (titolo XIX), alla "Attuazione della normativa comunitaria e partecipazione della regione al processo di formazione degli atti comunitari", e alle "Petizioni dei voti delle istanze e delle proposte" (titolo XXI)...Ancor più recentemente, la Regione Campania ha dedicato al riordino normativo e alla qualità della formazione, anche in conformità a principi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, specifiche norme (cfr. legge regionale n° 11 del 14 ottobre 2015), ove, per quel che qui specificamente interessa, è ribadita la necessità che ogni disegno di legge sia corredato, "per la sua trattazione a norma dello Statuto regionale", "dall'analisi tecnico normativa" (oltre che dall'analisi di impatto della regolamentazione). A ciò viene, significativamente, aggiunto che "La mancata presentazione delle suddette relazioni rende improcedibile l'istruttoria e l'esame dei provvedimenti secondo quanto disposto dal Regolamento interno del Consiglio Regionale" (art. 4, comma 2, della legge n° 11 del 2015 cit.). Inoltre, circa la necessità che i soggetti presentatori dei disegni di legge procedano anche alla quantificazione, in termini economici, dell'impatto della normativa proposta (nonché alla verifica dell'utilità per la collettività), vedasi l'art. 6, comma 2, della menzionata legge regionale n° 11 del 2015, la quale ha previsto, altresì, un'attività di verifica mediante "valutazione successiva, anche periodica, del raggiungimento delle finalità previste e della stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi approvati nei confronti dei cittadini e delle imprese..." (art. 7, comma 1)..."

INDICE LEGGI REGIONE CAMPANIA 2013

Legge Regionale del 18/02/2013 n. 1 Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania
Legge Regionale del 26/02/2013 n. 2 (Abrogata) Modifiche dell' articolo 22 della Legge Regionale 27 gennaio 2012 n. 1. "Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 - 2014 della Regione Campania (Legge Finanziaria Regionale 2012).
Legge Regionale del 28/02/2013 n. 3 Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno finanziario 2013
Legge Regionale del 28/03/2013 n. 4 Proroga dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio del Bilancio di Previsione della Regione Campania per l'anno Finanziario 2013.
<i>Legge Regionale del 06/05/2013 n. 5</i> Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della regione Campania (legge finanziaria regionale 2013).
Legge Regionale del 06/05/2013 n. 6 Bilancio di previsione della regione Campania per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015.
Legge Regionale del 25/07/2013 n. 7 Modifiche alla Legge Regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)
Legge Regionale del 30/07/2013 n. 8 Norme per la qualificazione e l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti.
Legge Regionale del 03/08/2013 n. 9 Istituzione del servizio di psicologia del territorio della Regione Campania
Legge Regionale del 03/08/2013 n. 10 Valorizzazione dei suoli pubblici a vocazione agricola per contenerne il consumo e favorirne l'accesso ai giovani
Legge Regionale del 09/08/2013 n. 11 Disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e qualità del lavoro.
Legge Regionale del 06/09/2013 n. 12 Modifiche alla legge regionale 9 agosto 2012, n. 26 (norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania).
Legge Regionale del 06/09/2013 n. 13 Promozione e sostegno dell'editoria libraria regionale e dell'informazione locale.
Legge Regionale del 13/09/2013 n. 14 Disposizioni in materia di trasparenza amministrativa e di valorizzazione dei dati di titolarità regionale
Legge Regionale del 30/09/2013 n. 15 Disposizioni in materia di razionalizzazione delle Società partecipate dalla Regione Campania del Polo Sviluppo, Ricerca e I.C.T.
Legge Regionale del 11/11/2013 n. 16 Istituzione del Comune Unico di Montoro mediante la fusione dei Comuni di Montoro Inferiore e Montoro Superiore.
Legge Regionale del 23/11/2013 n. 17 Norme per l'esercizio della pesca, la tutela, la protezione e l'incremento della fauna ittica in tutte le acque interne della Regione Campania.
Legge Regionale del 25/11/2013 n. 18 Legge quadro regionale sugli interventi per la promozione e lo sviluppo della pratica sportiva e delle attività motorioeducativo-ricreative.
Legge Regionale del 06/12/2013 n. 19 Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale.
Legge Regionale del 09/12/2013 n. 20 Misure straordinarie per la prevenzione e la lotta al fenomeno dell'abbandono e dei roghi di rifiuti
Legge Regionale del 13/09/2013 n.21 Istituzione della Consulta Regionale per la promozione e la tutela dei diritti dei minori.

2.6 Disamina delle principali pronunce della Consulta nell'esercizio finanziario 2013. Rassegna delle pronunce della Corte Costituzionale anno 2014 con ricadute giuridico- economiche sugli esercizi finanziari pregressi

Va, innanzitutto, evidenziato che **la legge regionale n° 1 dell'anno 2013** è stata oggetto di impugnazione, da parte del Governo nazionale, innanzi alla Corte Costituzionale, giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2013, in quanto reputata, sotto vari profili, costituzionalmente illegittima.

La Regione Campania, con **la legge regionale n° 5 del 2013**, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2013)", all'articolo 1, comma 188, ha disposto l'abrogazione degli articoli di legge oggetto dei rilievi governativi e delle conseguenti eccezioni di illegittimità costituzionale. Pertanto, con delibera del Consiglio dei Ministri del 12 luglio 2013, il Governo nazionale ha ritenuto che sussistessero, nella fattispecie, i presupposti per rinunciare all'impugnazione, innanzi alla Corte costituzionale, della menzionata legge regionale della Campania n° 1 del 2013 (Cultura e diffusione dell'energia solare in Campania). Depositato presso la Corte costituzionale atto di rinuncia al ricorso, la Giunta regionale della Campania ha deliberato di accettare la rinuncia, con conseguente declaratoria di estinzione del processo, pronunciata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n° 102 del 16 aprile 2014 (cit. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 257/2014).

In fase interlocutoria, a fronte della richiesta istruttoria, inoltrata con nota prot. Cdc n. 1688 del 13/05/2015 da questa Sezione, al fine di prendere atto delle consequenziali misure e/o degli interventi intrapresi in ottemperanza dall'amministrazione regionale, a seguito delle intervenute pronunce di illegittimità deliberate dalla Corte costituzionale, investita nel merito della legislazione regionale afferente all'esercizio finanziario 2013, venivano in riscontro (Cfr. prot. n. 2411 del 20/04/2015) rappresentate, con breve rassegna, le considerazioni qui di seguito analizzate:

Sentenza n. 79/2013 L' amministrazione regionale riferisce che la Corte costituzionale con la sentenza n. 79 del 24 aprile 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 4 e 5; dell'art. 4, commi 6, 7 e 8; dell'art. 5, comma 11; dell'art. 6, comma 2, lettere c) e d); dell'art. 15, commi 6 e 13, e, in via consequenziale, dell'art. 16 della legge della Regione Campania 10 luglio 2012, n. 19 (*Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania*).

In merito al tale pronuncia questa Sezione aveva già rilevato la necessità di chiarimenti in ordine ad eventuali emergenti profili di criticità (Cfr. delibera SRCCAM/17/2015/PRSS¹² e delibera cit. SRCCAM/257/2014/RQ¹³). L'amministrazione, in

¹² Cfr. Deliberazione su enti del servizio sanitario ex art. 1 co. 7 del d.l. n. 174/2013 conv. dalla l.n. 213/2012 in cui viene statuito che "...La documentazione allegata non è in grado di attestare la congruenza e la compatibilità degli importi indicati con le determinazioni assunte in materia sia dal legislatore regionale (cfr. legge regionale n. 9 del 25 febbraio 2014 avente ad oggetto "Modifiche a norme della legge regionale 10 luglio 2012 n. 19 - Istituzione del registro tumori di popolazione della Regione Campania)... sia in sede di osservazioni emerse nella riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei livelli di assistenza della Regione Campania del 22 luglio 2014, secondo cui "...Con riferimento alla legge regionale n. 9/2014, Tavolo e Comitato, nel prendere atto delle modifiche apportate alla legge regionale n. 19/2012, recante "Istituzione del Registro Tumori di popolazione della Regione Campania", osservano che le medesime, in sede di applicazione nell'attuale contesto in cui versa la regione (attuazione del Piano di Rientro e dei successivi Programmi operativi), potrebbero dar luogo ad interpretazioni non coerenti con gli obiettivi dei citati piani/programmi e con l'attuale quadro normativo di riferimento con particolare riguardo alla seguenti disposizioni: l'art. 4, comma 6, [come sostituito dall'art. 1 - comma 2 - lettera a) della LR 9/2014]...l'art. 4, comma 7 [come sostituito dall'art. 1 - comma 2 - lettera b) della LR 9/2014],...Tavolo e Comitato invitano la struttura commissariale a fornire indirizzi interpretativi della norma in questione coerenti con gli obiettivi dei citati piani/programmi e con l'attuale quadro normativo di riferimento, nonché con le clausole di invarianza finanziaria così come previsto dagli art. 16 e 16-bis della LR 19/2012, così come modificata dalla LR 9/2014..." (Cfr. sul punto, altresì, le osservazioni di cui al Decreto n. 18/2014 del Commissario ad acta concernente "Adeguamento programmi operativi 2013/2015 agli indirizzi ministeriali" in tema di "(Intervento 1.2) Rimozione provvedimenti in contrasto con il programma operativo"...".

proposito, ha evidenziato che: *"...Le motivazioni vanno cercate, in sintesi, nel contrasto con le norme relative all'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario di competenza del Commissario ad acta, nonché con il principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. La Regione Campania, in osservanza della pronuncia della Corte costituzionale, ha adottato la legge regionale 25 febbraio 2014, n. 9 (Modifiche a norme della legge regionale 10 luglio 2012, n. 19 (Istituzione del Registro Tumori di popolazione della Regione Campania)), non impugnata dal Governo, con la quale si superano puntualmente i motivi di illegittimità. In particolare, si esclude l'istituzione di nuovi uffici e si introducono una clausola di invarianza di spesa e una clausola di salvaguardia secondo la quale le norme non possono applicarsi o interpretarsi in contrasto con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario e con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Finanziaria 2010) e con le funzioni attribuite al Commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario..."*.

Sentenza n. 28/2013 Con riferimento a tale pronuncia l'amministrazione non ha illustrato nel merito le singole disposizioni impugnate, limitandosi a riportare in via di sintesi il contenuto delle singole disposizioni oggetto di impugnativa, fatta eccezione per la disposizione ex art. 32 comma 2 in merito alla quale ha dichiarato che: *"...La Corte costituzionale con la sentenza n. 28 del 25 febbraio 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle seguenti norme della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania — Legge finanziaria 2012): - art. 32, comma 2 con il quale, secondo la Corte, si è inteso consentire una proroga delle concessioni delle acque minerali e termali, senza l'espletamento delle procedure previste per la scelta del concessionario e neppure di quelle relative alla compatibilità ambientale. La norma è stata abrogata dall'articolo 1, comma 188 lettera d) della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013))"*.

¹³ Cfr. Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nell'anno 2013 dalla Regione Campania in cui viene statuito che: *"...La Corte costituzionale, con la suddetta sentenza n° 79 del 3 maggio 2013, ha altresì dichiarato, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 16 della legge n. 19 del 2012 della Regione Campania", in quanto "...Ad esso [...] vanno estesi i motivi di censura esposti a sostegno della fondatezza delle questioni prospettate con riferimento alla violazione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e quindi dell'art. 117, terzo comma, Cost."*. Tuttavia, prima del deposito della predetta sentenza, il Commissario ad acta, considerato che il Governo aveva impugnato innanzi alla Corte costituzionale la legge regionale n° 19 del 2012, emanava, in *subiecta materia*, tra l'altro, i decreti n° 104 del 24 settembre 2012, n° 131 del 10 ottobre 2012 e il decreto n° 141 del 13 novembre 2012, presi in considerazione dalla V Commissione consiliare permanente della Regione Campania, in sede di esame del progetto di legge *"Modifiche di norme della legge n. 19 del 10 luglio 2012"* (cfr. resoconti sommari n° 29 del 20 dicembre 2012 e n° 36 del 5 febbraio 2014), poi approvato dal Consiglio regionale - sulla base di un maxi-emendamento con il quale era stato recepito il successivo decreto del Commissario ad acta n° 7 del 27 gennaio 2014 - nella seduta del 10 febbraio 2014....Per quel che qui specificamente rileva, va osservato come, all'esito dell'iter surriferito, la legge regionale definitivamente approvata (n° 9 del 25 febbraio 2014), all'art. 1, comma 9, ha stabilito che *"L'articolo 16 della legge regionale 19/2012 è così sostituito: "Art.16 (Clausola di invarianza di spesa)1. Dall'applicazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale."*. L'introduzione di detta clausola di invarianza, tuttavia, non elimina, di per sé, la necessità che venga verificata - in assenza, peraltro, di una specifica relazione tecnica quantitativa - la effettiva sostenibilità finanziaria del nuovo impianto normativo in assenza di ulteriori coperture, e ciò anche considerando lo sforzo organizzativo richiesto dal funzionamento "a regime" del complesso sistema di rilevazione previsto dalla legge regionale n° 19 del 2012, quale modificata con la legge regionale n° 9 del 2014, qui in esame. La rilevanza dell'impegno finanziario richiesto per una completa attuazione della disciplina normativa di che trattasi, e l'apprezzamento dell'idoneità, al riguardo, della mera redistribuzione e riallocazione delle risorse già esistenti, potrà essere apprezzata anche alla luce di quanto può leggersi, programmaticamente, nell' *"Allegato 1"* al già menzionato decreto del Commissario ad acta n° 104 del 2012 : Il Consiglio dei Ministri ha deliberato di non impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la legge della regione Campania n° 9 del 2014 (Consiglio dei Ministri n° 14 del 18 aprile 2014 - fonte: <http://www.governo.it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-14-competitivita-e-giustizia-sociale/842>)..."

In proposito, giova riportare quanto già evidenziato da questa Sezione nella cit. deliberazione 257/2014: "*La legge regionale n° 2 del 2013, abrogata, si inseriva nel quadro delle misure volte alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione e, in particolare, affrontava la situazione dei dipendenti di società a partecipazione regionale posta in stato di liquidazione. Invero, con l'articolo 22 della legge finanziaria regionale n° 1 del 27 gennaio 2012, oggetto di modifica con la legge regionale n° 2 del 2013, fu istituita la società di scopo denominata "Campania Ambiente S.p.A.", con il compito di svolgere funzioni in materia ambientale e di prevenzione, di provvedere alla manutenzioni del patrimonio immobiliare della Regione Campania, degli enti regionali e del servizio sanitario regionale, nonché in materia di servizi strumentali degli enti predetti. Inoltre, la predetta società, secondo le previsioni di cui al comma 2 dell'art. 22 cit., avrebbe potuto "assorbire le funzioni e il relativo personale delle società a partecipazione regionale o di enti regionali operanti in materia ambientale, i quali, in tale caso, sono preventivamente posti in liquidazione". Con le modifiche disposte dalla legge regionale in esame n° 2 del 2013, la norma è stata ampliata, aggiungendovi il comma 3-bis, ai sensi del quale "Per favorire il percorso di organizzazione del Polo Ambientale previsto dal comma 2 la Regione Campania accompagna il ricorso all'eventuale concessione degli ammortizzatori sociali, ai sensi della legislazione vigente in materia e previo confronto con le organizzazioni sindacali ed i rappresentanti legali delle società regionali in liquidazione e con la concessione di misure di incentivo all'esodo su base volontaria e di sostegno economico alle medesime società". Il comma 3-ter, parimenti introdotto dalla legge regionale n° 2 del 2013, destinava, per le finalità di cui al citato comma 3-bis, "nell'ambito della programmazione finanziaria per l'anno 2013 la somma di euro 7.000.000,00 dalle risorse del Fondo per la gestione di crisi occupazionali e dei processi di lavoro, istituito con l'articolo 37 della presente legge regionale e alimentato annualmente da quota parte delle risorse di cui all'articolo 5 della medesima legge regionale">*".

Come sopra precisato, la Corte costituzionale, con sentenza 25-26 febbraio 2013, n° 28 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 22 della legge regionale n. 1 del 2012. Si reputa opportuno trascrivere testualmente il passaggio motivazionale con cui il giudice delle leggi ha censurato e ravvisato l'illegittimità costituzionale, tra le altre, della norma in esame: "*6.- Le censure relative agli artt. 22, 37 e 50 della legge regionale n. 1 del 2012 sono ugualmente fondate. Come osserva il ricorrente, la legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014) apposta all'unità previsionale di base 7.28.125 una somma pari a 868.000 euro, di gran lunga inferiore all'ammontare delle spese complessivamente previste dalle tre disposizioni impugnate, le quali risultano, perciò, prive di copertura finanziaria e dunque affette da illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., il quale esige, per costante giurisprudenza di questa Corte, che la copertura finanziaria sia indicata in maniera "credibile" (ex multis, sentenze n. 214 e 115 del 2012). Vi è poi da considerare che la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. determinata dalle disposizioni impugnate è persino più radicale. L'unità previsionale su cui vengono fatte gravare le spese disposte dalle norme impugnate contiene, come la sua stessa intitolazione rivela, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per l'anno 2012. Contrasta, dunque, con le regole di contabilità, stabilire che determinate spese, inserite nel bilancio di previsione - e per ciò stesso "previste" - siano fatte gravare su un fondo per spese "impreviste", che è invece destinato ad evenienze non preventivabili. La medesima legislazione della Regione Campania relativa alla contabilità - legge 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76) - prescrive, all'art. 28, l'esistenza di un fondo per le spese impreviste, «finalizzato a far fronte alle spese aventi carattere di imprescindibilità e di improrogabilità che non siano prevedibili all'atto di adozione della legge di bilancio». Dunque, la finalità stessa del fondo esclude che vi si possano appostare spese in fase di approvazione del bilancio di previsione."*

L'intera legge regionale 26 febbraio 2013 n° 2 è stata, comunque, poi abrogata, come già innanzi detto, dall'art. 1, comma 188 della legge regionale n° 5 del 2013.

Sentenza n. 70/2013. Tale pronuncia ha travolto la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale n. 13 del 21 maggio 2012 recante "*Interventi per il*

sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2012”, per violazione dell’art. 97 della Costituzione.

Al riguardo, la Corte osservava che: “La disposizione oggi censurata interviene sul testo della norma abrogatrice, ovvero sull’art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012), per stabilire che il termine del 29 febbraio 2012 è differito al 30 giugno 2012 (...) Questa Corte ha già affermato che non è conforme a tale disposizione costituzionale l’adozione, per regolare l’azione amministrativa, di una disciplina normativa «foriera di incertezza», posto che essa «può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione» (sentenza n. 364 del 2010). Il fenomeno della riviviscenza di norme abrogate, quand’anche si manifesti nell’ambito delle «ipotesi tipiche e molto limitate» che l’ordinamento costituzionale tollera, rientra in linea generale in questa fattispecie, perché può generare «conseguenze imprevedibili» (sentenza n. 13 del 2012), valutabili anche con riguardo all’obbligo del legislatore di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione. Nel caso di specie, il legislatore regionale, dopo avere dettato una regola di azione per l’amministrazione regionale, l’ha prima abrogata; poi l’ha fatta rivivere, ma solo per un periodo di tempo limitato e attraverso la tecnica, di per sé dagli esiti incerti, del differimento di un termine abrogativo già interamente maturato; infine l’ha nuovamente abrogata. Questa Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale proprio della fase più critica di tale manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa, segnata dalla presunta riviviscenza del divieto recato dalla legge reg. Campania n. 11 del 2011. I procedimenti amministrativi che si sono svolti in questo periodo di tempo sono stati assoggettati ad una normativa difficilmente ricostruibile da parte dell’amministrazione, continuamente mutevole, e, soprattutto, non sorretta da alcun interesse di rilievo regionale degno di giustificare una legislazione così ondivaga. Se, infatti, il legislatore campano avesse ritenuto prioritario imporre il divieto in questione, non si vede perché avrebbe deciso di farlo rivivere solo fino al 30 giugno 2012, né si capisce che cosa ne avrebbe determinato la successiva, nuova abrogazione da parte della legge regionale n. 26 del 2012, peraltro posteriore all’esaurimento dell’efficacia di tale divieto. La frammentarietà del quadro normativo in tal modo originato non è perciò giustificabile alla luce di alcun interesse, desumibile dalla legislazione regionale, ad orientare in modo non univoco l’esercizio della discrezionalità legislativa, così da accordarla a necessità imposte dallo scorrere del tempo. Ne consegue l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell’art. 97 Cost.”.

In merito al dispositivo della sentenza n. 70 dell’8 aprile 2013 la Regione ha precisato che: “...dall’art. 42, comma 4, della legge regionale 9 agosto 2012, n. 26... La norma è stata abrogata ...”.

Sentenza n. 91/2013. In tema di professioni e patrocinio legale degli enti strumentali della Regione si dichiara l’illegittimità costituzionale: “...dell’articolo 29, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria anno 2009)...” - giacché - “...La normativa regionale censurata, consentendo agli avvocati regionali di svolgere attività di patrocinio in giudizio e di consulenza anche a favore di enti strumentali della Regione e di società il cui capitale sociale è interamente sottoscritto dalla Regione, amplia la deroga al principio di incompatibilità, prevista dal legislatore statale esclusivamente in riferimento agli affari legali propri dell’ente pubblico di appartenenza...”, e pertanto si pone in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, “...riguardando il sistema delle incompatibilità professionali, si spinge in un ambito che non si presta a modulazioni sulla base di specificità territoriali...”.

Sentenza n. 118/2013. La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale: “...degli articoli 1, 2 e 3, limitatamente alla lettera a) del comma 1, della legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, recante “Modifica ed integrazione dell’ articolo 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n.1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria regionale 2007), modifica ed integrazione dell’articolo 9 della legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e modifica ed integrazione dell’articolo 28 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13 (Nuove disposizioni in materia di trattamento indennitario agli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania), con riguardo alla disposizione dell’ articolo 1 della legge regionale impugnata - la quale - “...sovrapponendosi alla ricordata disciplina statale in tema di sospensione di diritto – caratterizzata dalla previsione di termini massimi di durata, in una prospettiva di contemperamento delle esigenze di tutela sottese all’istituto con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) – introduce una disciplina più rigorosa, a fronte della quale il consigliere regionale condannato con sentenza non definitiva per associazione di tipo mafioso resta sospeso dalla carica sino alla sentenza definitiva (e, dunque, potenzialmente sine die)...”.

Sentenza n. 180/2013. La Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 1 dell’art. 44 della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 – quale sostituito dal comma 4, dell’art. 2 della legge regionale n. 27 del 9 agosto 2012 recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale”, nonché dell’art. 4, commi 3 e 5 della medesima legge della regione Campania n. 27 del 2012.

Secondo la Corte, in elusione del vincolo di rispetto degli impegni finanziari previsti dal piano di rientro approvato con specifico accordo con lo Stato ai sensi del richiamato art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, nella specie, la Regione Campania, con la disposizione denunciata, rifinalizza, invece, ad altro scopo (finanziamento di mutui contratti dagli enti locali), per l’anno 2012, una parte (oltre 15 milioni di euro) dell’entrata destinata, a decorrere dal 2008 e per trent’anni, all’ammortamento del debito pregresso al 31 dicembre 2005. Da ciò, dunque, la illegittimità costituzionale della disposizione censurata, di modo che per effetto della declaratoria di illegittimità nel comma 1 dell’art. 44 della legge reg. n. 1 del 2012, come sostituito dal comma 4 dell’art. 2, della legge reg. Campania n. 27 del 2012, rimangono caducate le parole «*per l’anno 2012 l’entrata di euro 15.700.000,00, già finalizzata alla copertura dell’ammortamento del debito sanitario pregresso al 31 dicembre 2005, non cartolarizzato, è rifinalizzata al finanziamento dei mutui contratti dagli enti locali per la realizzazione di opere pubbliche a valere sulla UPB 1.82.227*». Per contrasto con i medesimi parametri di cui agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., è censurato poi l’art. 4, comma 3, della stessa legge reg. Campania n. 27 del 2012, che, nelle more del completamento del Policlinico universitario, distribuisce nelle strutture pubbliche e private della Provincia di Caserta i posti letti programmati (500), demandando al Commissario ad acta di provvedere alla emanazione degli atti consequenziali.

In particolare, “*La semplice interferenza, da parte del legislatore regionale, nelle funzioni del Commissario ad acta, come definite nel mandato commissariale, determina, infatti, di per sé, la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. (sentenze n. 79 e n. 28 del 2013, n. 2 del 2010). E, nella specie, non v’è dubbio che una tale interferenza derivi dalla disposizione censurata nella parte in cui questa sovrappone proprie prescrizioni operative all’attività del Commissario. Inoltre, poiché il piano di rientro non contempla la distribuzione dei posti letto nelle strutture della Provincia di Caserta, ne discende, per tale profilo, anche la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di cui al richiamato art. 2, comma 95 (ed anche 80, secondo periodo), della legge n. 191 del 2009, per i quali «gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro»”*

Nessuna considerazione veniva effettuata dall’amministrazione regionale per ciò che concerne l’analisi dei provvedimenti consequenziali alle **sentenze nn. 91/2013, 118/2013 e 180/2013**, riportandosi l’amministrazione ad un breve inciso del relativo dispositivo di parte motiva.

Sentenza n. 132/2013. In merito a tale pronuncia con cui la Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 3 giugno 2013 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 2 della legge della Regione Campania 21 luglio 2012, n. 23 (*Modifiche ed abrogazioni di norme alla*

legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale del 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011) e modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie), in materia di accreditamento delle strutture sanitarie...), la Regione ha precisato che : "...L'articolo 1, comma I, lett. e) della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41 (Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la, formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della regione Campania - Legge finanziaria 2011) e modifica alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)) ha soppresso la norma oggetto del giudizio della Corte...".

Sentenza n. 152/2013. Con riferimento all'ipotesi della decadenza automatica dall'incarico di direttore generale delle AA.SS.LL. la Corte costituzionale con la sentenza n. 152 del 17 giugno 2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 6 luglio 2012, n. 18 (Criteri di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)...".

In proposito, l'amministrazione ha rappresentato che : "...La norma dichiarata illegittima è stata sostituita dall' art. 1 comma 141 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014))...".

Sentenza n. 303/2013. Con riferimento alla menzionata pronuncia, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 5, comma 13.9, comma 1, lett. a) e lett. c), 10, comma 5, 16, comma 5, 24, comma 5, 25, comma 1, lett. 1), 36, comma 2 della legge della Regione Campania 9 agosto 2012. n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)", la Regione Campania ha dichiarato che "...con la legge regionale 6 settembre 2013, n. 12 (Modifiche alla legge regionale 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania)), ha modificato le disposizioni dichiarate illegittime.

Ci si soffermerà in questa sede anche sulle pronunce della Consulta depositate nel corso del 2014 che hanno influito però anche sugli esercizi finanziari pregressi.

Con sentenza n. 13 del 30 gennaio 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania n. 11 del 1° luglio 2011, rubricata "Disposizioni urgenti in materia di impianti eolici", in tema di distanze tra aerogeneratori. Nello specifico, la Corte veniva chiamata a pronunciarsi nel giudizio di legittimità costituzionale promosso con ordinanza dal Tribunale amministrativo regionale della Campania - sollevato nel corso di un procedimento promosso per l'annullamento del provvedimento di chiusura del procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di un impianto di energia elettrica da fonte eolica - avverso la menzionata legge regionale, in combinato rimando all'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania del 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania, legge finanziaria regionale 2012) ed all'art. 5 della legge della Regione Campania del 21 maggio 2012, n. 13 (Interventi per il sostegno e la promozione della castanicoltura e modifiche alla legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1), con riferimento agli artt. 3, 41, 77, 97, 117 e seg. della Costituzione.

Il Giudice delle Leggi, in via preliminare, nel delimitare i termini della questione sui cui veniva investita, effettuata una analitica ricostruzione della legislazione regionale succedutasi nel tempo¹⁴, rilevava che andava escluso dal *thema decidendum* il combinato rimando all'art.

¹⁴ Con l'art. 52, comma 15, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1 la legge regionale censurata è stata abrogata, prima che la Corte si pronunciasse sulla questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale. Tuttavia, il legislatore regionale disponeva che l'abrogazione avesse effetto solo a far data dal 29 febbraio 2012. In seguito all'abrogazione della legge impugnata, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato rinuncia al ricorso, accettata dalla Regione e, di conseguenza, la Corte ha dichiarato estinto il giudizio. Frattanto, però, l'autorità amministrativa competente continuava a fare applicazione della legge reg. Campania n. 11 del 2011: formalizzato il resoconto della riunione della Conferenza di servizi recante la determinazione negativa in merito alla richiesta di

52, comma 15, della legge della Regione Campania del 27 gennaio 2012, n. 1 ed all'art. 5 della legge della Regione Campania del 21 maggio 2012, n. 13, evocato nell'ordinanza di rimessione, statuendo che, tanto ai fini del giudizio amministrativo, quanto nel giudizio di legittimità costituzionale, non dovevano ritenersi rilevanti le vicende successive della legge regionale Campania n. 11 del 2011, la quale costituiva la normativa in vigore al momento dell'adozione del provvedimento impugnato davanti al TAR Campania.

In particolare la Corte, nel richiamarsi alle considerazioni di merito di cui alla sentenza n. 70 del 2013 - con cui la stessa Consulta aveva annullato l'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2012, per violazione dell'art. 97 Cost. e, quindi, rimosso anche per il passato, ogni effetto della suddetta impugnata normativa - rimarcava con la prefata pronuncia il principio secondo cui è giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale che i giudizi di legittimità costituzionale possano avere ad oggetto disposizioni di legge abrogate, se le medesime devono essere applicate per decidere la controversia oggetto del giudizio in discussione (sentenza n. 134 del 2013, ordinanze n. 231 e 170 del 2009), concludendo in tal modo che nel caso di specie non incideva sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale Campania n. 11 del 2011 il fatto che nel frattempo essa fosse stata abrogata dal legislatore regionale, con effetti, peraltro, solo per il futuro.

Ciò premesso, il Giudice delle Leggi statuiva che il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile ai sensi della disciplina statale di riferimento (cfr. art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e del paragrafo 17 delle linee guida), non permetteva in alcun modo che le Regioni prescrivessero limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò avrebbe contrastato con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea.

Difatti il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, "*«trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. [...]»* (sentenza n. 224 del 2012)".

Pertanto, la Corte costituzionale concludeva nel senso che la censurata legge reg. Campania n. 11 del 2011 esorbitava dai limiti stabiliti dal legislatore statale, giacché nel prescrivere che la costruzione di nuovi aerogeneratori dovesse rispettare una specifica distanza dall'aerogeneratore più vicino preesistente o già autorizzato, avrebbe imposto un vincolo ulteriore da applicarsi in via generale su tutto il territorio regionale, in violazione, quindi, dei principi fondamentali prescritti invece della legislazione statale.

Con **sentenza n. 141 del 28 maggio 2014** la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 27, 34, 44, 75, 123, 124, 135, 136, 137, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 164, 165, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 203, 207, 215 e 263 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011).

autorizzazione oggetto del giudizio a quo, il provvedimento di diniego veniva impugnato, mediante ricorso al TAR Campania, instaurando il processo amministrativo da cui ha origine il presente giudizio. Per quanto riguarda la legge impugnata, il legislatore regionale interveniva nuovamente con l'art. 5, comma 2, della legge della Regione Campania 21 maggio 2012, n. 13, ripristinando la sua efficacia nel tempo, dato che il termine, già scaduto, della sua abrogazione - fissato con precedente legge regionale, veniva differito, facendo così rivivere la normativa ormai abrogata. Con l'art. 42, comma 4 della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania veniva abrogato l'art. 5 della legge reg. n. 13 del 2012. Questa Corte si è pronunciata su tale disposizione legislativa regionale, con la sentenza n. 70 del 2013, annullando l'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2012, per violazione dell'art. 97 Cost. (restando assorbite le questioni relative agli artt. 117 e 118, nonché 117, secondo comma, lettera l), Cost.).

Il Giudice delle Leggi ha affrontato l'esame delle questioni promosse seguendo la divisione *ratio materiae*, così come articolata dal ricorrente nel primo ricorso in due blocchi (reg. ric. n. 45 del 2011): a) bilancio e contabilità pubblica, ambiente e diritti sociali e b) disavanzo sanitario. In particolare, le questioni inerenti a tale secondo gruppo (in quanto relative a norme autorizzative di spese non obbligatorie ovvero attributive alla Giunta di poteri riservati al Commissario straordinario) rilevano in prevalenza sotto il profilo di violazione degli obblighi discendenti dal concordato Piano di rientro o di interferenza od ostacolo all'attività ed ai poteri del Commissario *ad acta* della Regione Campania.

Per ciò che concerne le censure afferenti al primo complesso di disposizioni impugnate – esclusa quella (sub comma 2) estinta per rinuncia e quella (sub comma 27) in relazione alla quale è cessata la materia del contendere – vengono in rilievo le questioni relative alla declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni di cui ai commi 34, 44, 75, 78, lettera a), 123, da 135 a 138, da 142 a 154, 207 e 263 dell'impugnato art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.

In particolare:

- in riferimento al tenore letterale della portata precettiva di cui al comma 34, la Corte affermava che la destinazione delle maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale all'incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese impreviste, di cui all'art. 28, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76), andava a determinare un surrettizio aumento delle spese suddette, che non risultavano altrimenti *aliunde* specificate, e in relazione alle quali non vi sarebbe stata un'indicazione specifica in via preventiva di una copertura sufficientemente sicura (sentenze n. 18 del 2013, n. 214, n. 131 e n. 70 del 2012), ciò, quindi, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo non attinto dalla modifica apportata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", la quale trova applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2014) - posto che essa veniva, peraltro, rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e, dal 24 gennaio 2012, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 - Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario – convenzione con l'Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all'ammontare.
- Analogo profilo viene affrontato in riferimento alla disposizione del succedaneo comma 44 avverso il quale la Corte ha accolto e ritenuto fondata l'impugnativa governativa secondo cui la copertura del finanziamento dei piani di forestazione, tramite le economie e le risorse di cui all'art. 18, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2009 risultava illegittima per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n.70 del 2012), giacché disposta in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e della approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. La Corte costituzionale rilevava, altresì la mancata previsione dell'obbligo di certificazione, con riferimento al conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), comprovante l'effettiva disponibilità delle economie. Si osservava, altresì, che non veniva rispettato il comma 3 dell'art. 44 della legge regionale di contabilità (n. 7 del 2002), il quale stabiliva che «L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente. Del resto, veniva rimarcato che l'art. 41, comma 2, lettera a), nonché lo stesso art. 44, comma 1, lettera d), della citata legge di regionale di contabilità, evocati dalla Regione, richiedevano che le entrate con vincolo di destinazione fossero già "accertate".
- In riferimento ai parametri costituzionali ex artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma Cost., non è, invece, ritenuta fondata la questione che il ricorrente ha sollevato in relazione alla disposizione di cui al comma 75, giacché in questo caso l'impugnazione non si sarebbe rivolta ad una norma di spesa, atteso che la stessa norma prevedeva soltanto la possibile futura istituzione di una struttura di supporto per l'attuazione del federalismo, all'esito di un programma di collaborazione con l'Istituto per la finanza e l'economia locale, da definire dopo

l'intervento di una delibera della Giunta, per cui non si poneva in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

- Parimenti non è ritenuta fondata la questione inerente al comma 78, lettera a) riguardante il cosiddetto «*bonus bebè*», la quale investiva il prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale, in quanto veniva giudicata ragionevole la previsione regionale che si limitava a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza dare rilievo ad ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, non tolleranti di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013).
- Il contrasto con i parametri costituzionali di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, ed 81, quarto comma, Cost. ha invece determinato la censura e l'illegittimità della previsione di cui al comma 123. Detta norma stanziava, infatti, «sulla U.P.B. 12.42.82 la somma di euro 200.000,00 per prevenire le frodi sui fondi comunitari». Ma era la stessa Regione Campania ad ammettere che non era esistente quella UPB; e, in ogni caso, la spesa non indicava una chiara copertura finanziaria, in violazione appunto dei parametri evocati dal ricorrente.
- La questione di illegittimità invocata avverso la disposizione di cui al comma 124 (che attiene alla tutela della qualità dell'aria per porre rimedio al relativo inquinamento), viene giudicata fondata in relazione ai parametri di cui all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., rimanendo assorbito l'ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost. La materia implicata dalla disciplina prevista dalla disposizione oggetto di censura è da ricondursi, infatti, alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 209 e n. 187 del 2011 e n. 225 del 2009). La norma impugnata, invece, mancando di distinguere, tra i progetti soggetti ad AIA (autorizzazione integrata ambientale), quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, imponeva anche a questi ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per ottenere – o comunque mantenere – l'autorizzazione all'esercizio, con conseguente invasione, appunto, nella competenza statale in materia. Ne consegue che in materia di competenza esclusiva statale, quale quella ambientale, la norma denunciata aveva previsto una installazione di un sistema di monitoraggio dell'aria presso tutti i siti degli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio regionale in contrasto, quindi, anche con la disciplina dettata dalla legge statale di cui al decreto legislativo n. 155 del 13 agosto 2010 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), di recepimento del diritto europeo.
- Sotto altro angolo visuale, l'impugnazione estesa dal Governo, in sequenza, ai commi da 135 a 138 ha condotto ad una pronuncia di incostituzionalità delle disposizioni impugnate sulla base delle considerazioni secondo cui veniva a configurarsi in questa ipotesi, in modo decisivo, la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. La dotazione finanziaria per le spese di investimento ai fini dell'attuazione delle norme denunciate (che prevedono la costituzione di una società finanziaria regionale per azioni per l'attuazione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive regionali, a capitale pubblico prevalente e partecipazione della Regione in misura non inferiore al 51%) era stata definita con successivo provvedimento, non essendo stata la stessa legge di spesa a prevedere la copertura finanziaria, che peraltro non risultava diversamente individuata, né veniva in essa indicata in modo specifico l'U.P.B. di riferimento.
- Di rilievo risulta anche la censura relativa alla violazione dei principi sull' «*affidamento in house*», da cui ne scaturisce parimenti la conseguente pronuncia di incostituzionalità delle disposizioni relative per violazione e contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., non essendo stato il controllo analogo (sentenze n. 199 del 2012 e n. 325 del 2010) reso effettivo dall'oggetto sociale che consentiva, oltre alla generica attuazione di programmi regionali, ogni altra attività idonea a tale scopo, con la possibilità di acquisire partecipazioni in altre società e di operare a supporto delle Piccole e Medie Imprese (PMI). Analoghi profili sono scrutinati con tale sentenza in relazione al complesso normativo di cui ai commi da 142 a 154, censurato dal Governo sotto il profilo della violata competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in contrasto, quindi, degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. Anche in tal caso,

l'introduzione della disciplina di nuovi incentivi ed investimenti produttivi delle imprese mediante agevolazioni di crediti di imposta e contributi in conto interessi, viene censurata in quanto priva della copertura finanziaria, giacché sulla pertinente UPB di cui alla legge regionale 15 marzo 2011 n. 5 denominata «Spese per investimenti nei settori produttivi dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura», non sarebbero state stanziare risorse finanziarie che - in base all'art. 10 della legge regionale n. 12 del 2007 - avrebbero attuato la copertura finanziaria per gli incentivi e agevolazioni contemplati dalle disposizioni denunciate. Dal che la sussistenza, appunto, del denunciato contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., restando assorbito ogni altro profilo di censura. Sussiste contrasto, inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza», in quanto, le disposizioni censurate, vertendo su agevolazioni e incentivi, riguarderebbero la materia della concorrenza.

- In relazione al comma 207 sussiste la violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., in ragione del fatto che la norma non prevede la certificazione che comprovi l'effettiva disponibilità delle contemplate economie nell'ambito del conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), venendo in contrasto anche con l'art. 44, comma 3, della legge regionale di contabilità (n. 7 del 2002). In assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, la copertura del finanziamento delle attività previste dalle leggi menzionate dalla disposizione denunciata è assente, e ciò innesta il contrasto, con l'art. 81, quarto comma, Cost. Del resto - come innanzi già evidenziato - l'art. 41, comma 2, lettera a), nonché lo stesso art. 44, comma 1, lettera d), della legge di contabilità regionale, evocati dalla Regione, richiedono che le entrate con vincolo di destinazione siano già "accertate" (sentenza n. 70 del 2012).
- Il primo blocco di questioni di cui al ricorso in esame (reg. ric. n. 45 del 2011) si chiude con quella avente ad oggetto la disposizione recata dal comma 263. Anche riguardo a tale norma, vengono dichiarate fondate le ragioni del ricorrente che assume violati gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. per omessa indicazione sia della UPB su cui far gravare gli oneri, sia della relativa copertura finanziaria. Il finanziamento non prevedeva la copertura finanziaria per farvi fronte, né indicava la UPB su cui avrebbe dovuto essere iscritto. Ciò in contrasto, appunto, con l'art. 81, quarto comma, Cost., che richiede chiarezza nella previsione di spese, le quali devono essere presenti nella stessa disposizione che le contempla.
- Venendo al secondo blocco di questioni (attinenti nel loro complesso alla materia del disavanzo sanitario) – escluse quelle estinte per rinuncia (di cui ai commi 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011) e quelle in relazione alle quali è cessata la materia del contendere per intervenuta abrogazione (relative ai commi 163, 193, 204, da 210 a 212, da 217 a 219, 222, 223, da 238 a 241 e 243 del medesimo art. 1) – residuano le questioni aventi ad oggetto i commi 27, da 164 a 166, da 176 a 191, 203, 209, 215, da 221 a 230, 244 e 245 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, che esigono di essere esaminate congiuntamente alle disposizioni di cui all'art. 1 della successiva legge regionale n. 3 del 2012, nella misura in cui incidono, modificandole, su corrispondenti disposizioni della legge precedente.
- Innanzitutto, in relazione alla disposizione di cui al comma 27 che sancisce l'inefficacia dei contratti stipulati in violazione dei vincoli contenuti nel piano di rientro, il giudice delle leggi stabilisce il principio in base al quale la suddetta disposizione va comunque ad incidere sulla materia del diritto civile, ingerendosi quindi in un ambito competenziale in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (tra le altre, sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006), non rilevando pertanto la circostanza secondo cui il legislatore regionale abbia sostituito la sanzione di inefficacia con quella di nullità ovvero che la norma regionale abbia successivamente riprodotto con modifica normativa (ex art. 1, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 41 del 2012) la disposizione statale di riferimento *ab origine* contrastante con la disposizione censurata (art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004).
- Per ciò che concerne la portata operativa dei commi da 164 a 166, da 176 a 191, e 203, viene rilevato che tutte le norme anzidette prevedono, espressamente o implicitamente, spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del

2004, così da porre misure lesive della competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l'effetto di «ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale» (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012). Le disposizioni così impugnate – come veniva eccepito dalla Regione resistente – sono state definanziate dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 14 del 2011. Il definanziamento, opera, però «per il corrente esercizio finanziario» e, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 2002, è rinviato «ai successivi bilanci annuali e pluriennali a legislazione vigente». In tale contesto, rimanendo invariata la precettività delle norme di spesa, l'intervenuto definanziamento per il solo 2011 non ne elide la lesività.

- In relazione al comma 209, viene invece dichiarata la cessazione della materia del contendere giacché la disposizione censurata è stata sostituita dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 3 del 2012. Tale modifica normativa viene valutata soddisfacente delle ragioni del ricorrente, giacché si conforma a quanto previsto dal decreto commissariale n. 55 del 30 settembre 2010.
- Per contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. viene accolta l'impugnazione governativa avverso la disposizione di cui al comma 215. Si tratta, infatti, di disposizione che, oltre ad interferire con il Piano di rientro, è priva di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. In relazione ai medesimi parametri, veniva denunciata, altresì, la normativa di cui al comma 221, ma anche in questo caso veniva dichiarata la cessazione della materia del contendere per le motivazioni sopra rilevate secondo cui, intervenuta in sostituzione la modifica normativa del comma 221 ex art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 3 del 2012, è da ritenersi obiettivamente soddisfacente delle ragioni del ricorrente in quanto pone l'istituzione dell'ORSA in coerenza con le previsioni del decreto commissariale n. 22 del 2011, di approvazione del Piano sanitario regionale 2011-2013 (punto 2.4. – in tema di programmi di prevenzione), cui segue, del pari coerentemente, l'abrogazione (di cui si è già detto) delle disposizioni (commi 222 e 223) che disciplinavano la ubicazione dell'Osservatorio e lo stanziamento in suo favore. Per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. sono stati denunciati, con il primo ricorso (reg. ric. n. 45 del 2011), i commi da 224 a 230 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.
- Sotto analogo profilo rilevano le valutazioni della Corte costituzionale in relazione alle censure sollevate avverso il comma 1, lettera c), ed il comma 2 dell'art. 1 della già citata legge della Regione Campania n. 3 del 2012, i quali «modificano ed integrano il comma 225 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, ed i commi 10, 13-bis, 14, 14-quinquies, 15 e 15-bis della legge regionale n. 28 del 2003, come modificati rispettivamente dai commi 224, 226, 227, 228, 229 e 230 dell'art. 1 della citata legge regionale n. 4 del 2011», aggiungendo ad ogni comma le parole «*in coerenza con la programmazione regionale per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario e con i Programmi operativi adottati ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009*». Anche in questo caso, l'esito della pronuncia comportava una declaratoria di cessazione della materia del contendere, che investe entrambi i ricorsi n. 45 del 2011 e n. 64 del 2012 (quest'ultimo avverso la legge regionale n. 3 del 2012), in correlazione alle disposizioni sopra richiamate. Ciò in quanto, con riguardo alla disciplina della So.Re.Sa., la legge regionale n. 41 del 2012 ha eliminato dal comma 224 la previsione dell'intervento della Giunta con riferimento a talune competenze riservate al Commissario ad acta (il sostituito comma 231 riassegna al predetto Commissario tutte le attribuzioni in precedenza rimesse dai commi da 224 a 230 alla Giunta). Il tutto con l'interpolazione, da parte della legge regionale n. 3 del 2012, di una clausola di aderenza della disciplina legislativa regionale al Piano di rientro, la quale – una volta direttamente investito il Commissario ad acta delle relative competenze ed attribuzioni – non costituisce una "clausola di mero stile", bensì è previsione congruente rispetto allo scopo.
- Da ultimo, anche riguardo alle disposizioni di cui ai commi 244 e 245 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, sono intervenute, successivamente alla relativa impugnativa sollevata, modifiche normative in senso soddisfacente delle ragioni del ricorrente che hanno determinato la cessazione della materia del contendere. In particolare, il comma 244 è stato inizialmente

sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 3 del 2012; poi sostituito dall'art. 4, comma 6, della legge regionale 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale); e, infine, nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 44, lettera a), della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2013), a decorrere dal 22 maggio 2013. A sua volta, il comma 245 è stato inizialmente modificato dall'art. 52, comma 3, lettera d), della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania – legge finanziaria 2012); poi sostituito dall'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 27 del 2012; e, infine, nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 44, lettera b), della legge regionale n. 5 del 2013 (a decorrere dal 22 maggio 2013). Si tratta, quindi, di modifiche soddisfattive dell'interesse dedotto nell'impugnazione, giacché si prevede che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 244, come auspicato dal ricorrente.

Non di esigua rilevanza si manifesta l'analisi delle considerazioni emergenti dalla **sentenza n. 209 del 18 luglio 2014** con cui la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 250, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), in materia di autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura, nella parte in cui prevede che «L'autorità competente provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda. Se detta autorità risulta inadempiente nei termini sopra indicati, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca». Con la medesima decisione veniva dichiarata altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, lettera a), della legge della Regione Campania 4 agosto 2011, n. 14 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale".

Il Giudice delle leggi aveva avuto già modo di precisare che la disciplina degli scarichi in fognatura attiene alla materia dell'ambiente, di competenza esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 187 e n. 44 del 2011). Di conseguenza, alle Regioni non è consentito intervenire in tale ambito, specie se l'effetto è la diminuzione dei livelli di tutela stabiliti dallo Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 225 del 2009).

La Corte costituzionale ha più volte precisato che la previsione del silenzio-assenso dell'amministrazione alla scadenza di un termine più breve, rispetto a quello stabilito dalla legislazione statale, per la decisione su istanze di autorizzazione, determina livelli inferiori di tutela in materia ambientale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2009), con conseguente illegittimità delle relative disposizioni regionali. Pertanto l'art. 1, comma 250, della legge reg. Campania n. 4 del 2011, veniva ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto determinante livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale (segnatamente dall'art. 124, comma 7, del decreto legislativo n. 152 del 2006 – che fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione – e dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude l'applicabilità del «silenzio-assenso» alla materia ambientale).

Fondata viene, altresì, dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge reg. n. 14 del 2011. Le censure governative si soffermavano sulla cadenza triennale anziché annuale del calendario: in particolare, veniva circoscritto l'oggetto della censura alla sola lettera a) dell'art. 1, comma 19, della citata legge reg. n. 14 del 2011, in quanto stabilisce la validità triennale del calendario venatorio regionale, anziché annuale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. È pur vero che, dopo l'impugnazione, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia, segnatamente con l'art. 24, comma 1, della legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania). Tuttavia, non avendo dimostrato la Regione che la disposizione impugnata non fosse stata applicata, considerato che la modifica alla disciplina veniva adottata a più di un anno dall'entrata in vigore della censurata disposizione, la Corte costituzionale riteneva che il *vulnus*, rappresentato dalla

previsione del potere di adottare un calendario triennale, si fosse già verificato, con conseguente impossibilità di dichiarare cessata, sul punto, la materia del contendere.

La questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 35, della legge reg. n. 14 del 2011, introducendo il comma 237-*nonies* all'art. 1 della legge reg. n. 4 del 2011, veniva invece ritenuta infondata per erroneità del presupposto interpretativo, in quanto la disposizione regionale impugnata indica l'ordine cronologico quale criterio nella selezione delle strutture sanitarie private lucrative (e non di quelle pubbliche o private non lucrative) cui accordare l'accreditamento istituzionale in caso di domande in numero superiore al fabbisogno sanitario. Pertanto, la Corte costituzionale riteneva che la norma non determinasse alcun *vulnus* al principio fondamentale della materia invocato dal ricorrente, considerato che la norma fa salva l'applicazione del principio generale stabilito dalla legislazione statale, all'art. 8-*quater*, comma 8, del decreto legislativo n. 502 del 1992, della riduzione delle domande in eccesso, da effettuarsi in misura proporzionale tra strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative.

Particolarmente importante per le questioni sottese, sebbene non relative a una legge regionale, è la **sentenza n. 258 del 20 novembre 2014** con cui la Corte costituzionale dichiarava, in via preliminare, improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso sollevato per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, relativo al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012.

Con tale pronuncia, la Consulta dichiarava, altresì, la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2012, n. 100, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 97, 113, 117, 119 e 120 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

La Regione Campania, aveva, promosso conflitto di attribuzione per l'accertamento della non spettanza allo Stato del potere di emanare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2012, con il quale era stato deliberato il trasferimento ad essa della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, con l'individuazione della provvista finanziaria a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione (FCS) – già fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) – 2007/2013. Senonché l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 si occupava, invero, degli aspetti esclusivamente economici della vicenda, limitandosi a fare riferimento al precedente d.P.C.m. di trasferimento della proprietà operato sulla base dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 195 del 2009: il trasferimento dominicale, dunque, non entrava nella struttura precettiva della norma, atteggiandosi a mero presupposto esterno.

In favore di tale interpretazione, la Corte costituzionale ne rimarcava la conformità all'orientamento costante della giurisprudenza della Consulta che «ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990)» (sentenza n. 85 del 2013).

Il rinvio recettizio, infatti, «è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti» (sentenza n. 80 del 2013).

Pertanto, alla stregua delle riportate considerazioni, veniva giudicata infondata la tesi del ricorrente secondo cui, se il titolo del trasferimento fosse da rinvenirsi nell'atto amministrativo e non nella legge, «il suo annullamento da parte del giudice amministrativo priverebbe il pagamento della sua esatta causa, e in tal modo una sentenza interferirebbe direttamente sull'operatività, o almeno sulla funzione, della legge provvedimento in questione, violando il principio di separazione tra i poteri dello Stato».

Nel caso in esame l'espresso richiamo della norma censurata al d.P.C.m. nulla aggiungeva al fatto obiettivo che il pagamento disposto con legge fosse il corrispettivo del

trasferimento operato con il decreto, cosicché, comunque, l'annullamento di quest'ultimo avrebbe privato il pagamento della sua causa, senza che ciò avesse ingenerato alcuna "interferenza" con il disposto normativo.

Il Giudice delle Leggi rilevava, peraltro, che dalle delibere di Giunta regionale emergeva, come la parte ricorrente avesse accettato in corso di causa sia il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore sia che la provvista per il pagamento del prezzo fosse attinta dal FCS, spostando il *focus* delle rivendicazioni sulla necessità che la relativa somma non fosse stata tenuta in considerazione ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità. Senonché, l'unica questione rimasta aperta, quella cioè dell'incidenza del prezzo di acquisto sul rispetto del patto di stabilità, era estranea al contenuto del decreto oggetto del conflitto: le decisioni relative a tale profilo erano state prese, infatti, con le norme di legge citate che la ricorrente non ha mai impugnato, pur avendone fatto riserva.

Merita una sommaria indicazione anche la **sentenza n. 202 del 16 luglio 2014**, con cui la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), sollevata dal Tribunale amministrativo della Regione Campania, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Nel merito vanno riportate le considerazioni conclusive della Consulta secondo cui: *"...La legge impugnata, non potendo per sua natura prevedere la specificazione del procedimento di incorporazione del personale nell'organico e nelle funzioni – elemento indispensabile per razionalizzare l'impiego delle risorse in relazione alle finalità istituzionali – si è, dunque, limitata a fissare una copertura temporanea attraverso una stima di massima degli oneri necessari per attivare detto processo. Un vincolo di destinazione definitivo per il mero pagamento delle spese di personale non sarebbe costituzionalmente legittimo in quanto incompatibile con il principio dell'unità di bilancio, profilo specificativo dell'art. 81 Cost., «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012; in senso conforme sentenza n. 241 del 2013) e con quello di buon andamento perché l'impiego delle risorse per il pagamento del personale è inscindibilmente integrato con l'esercizio delle funzioni istituzionali, cui il personale stesso è preposto. Se le premesse argomentative svolte dal rimettente risultano corrette sotto il profilo della non conformità della fattispecie amministrativa ai canoni del buon andamento, il petitum che egli formula si presenta, tuttavia, privo della necessaria consequenzialità logico-giuridica. L'art. 3 della legge reg. Campania n. 11 del 2012 non ha, infatti, rimosso modalità e adempimenti già prescritti in sede amministrativa con le richiamate delibere del Consiglio regionale n. 94/6 del 3 aprile 2002 e della Giunta regionale n. 2082 del 17 maggio 2002, ma – presupponendone l'indefettibile osservanza – si è limitato ad imporne l'attuazione, sollecitando il superamento della decennale situazione di stallo. L'omesso esperimento di un'interpretazione costituzionalmente orientata impone, conclusivamente, la declaratoria di inammissibilità della questione..."*;

Con l'**Ordinanza n. 147/2014**, la Corte dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16 (Misure urgenti per la finanza regionale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 98 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania).

2.7 La legge finanziaria regionale 2013: declaratoria di illegittimità di talune disposizioni

In ultima analisi, va approfondita la rappresentazione dei profili di criticità della gestione finanziaria emersi in fase di giudizio di legittimità costituzionale, a seguito del quale è stata pronunciata la **sentenza n. 124 del 1° luglio 2015** con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 51, 127, lettere b) e c), 140 e 183, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)».

Per ciò che concerne il merito delle censure governative accolte, afferenti in prevalenza al complesso delle disposizioni che vertono in tema di bilancio e contabilità pubblica, emergono le considerazioni in diritto, qui di seguito articolate:

- In riferimento alla disposizione di cui al comma 127, lettere b) e c) della legge innanzi epigrafata, che - nell'integrare e modificare quella previgente di cui all'art. 12, comma 2, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania, Legge finanziaria 2012") - prevedeva la destinazione alla Regione di un indennizzo, variamente parametrato in relazione ai casi di utilizzazione di beni del demanio marittimo senza titolo ovvero in modo da questo difforme - la questione è stata ritenuta fondata, in relazione al profilo, assorbente, della inerenza della disciplina impugnata alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.). Nelle argomentazioni esposte veniva, peraltro, posta in rilievo la prospettazione formulata dalla stessa resistente, per la quale l'indennizzo in questione avrebbe rappresentato una misura di «natura risarcitoria, costituendo una quantificazione predeterminata di un danno subito dall'Ente regionale»: una misura, dunque, di natura innegabilmente civilistica, che rimanda, appunto, agli istituti tipici della responsabilità civile e della forfettizzazione del danno.
- Invero, nel denunciare la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere l) ed e), e 119, secondo comma, Cost., veniva evidenziato dal ricorrente che l'indennizzo in discussione rappresentava «una duplicazione dell'indennizzo dovuto allo Stato» ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 recante "Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime" (conv., con mod., in Legge 4 dicembre 1993 n. 494), ponendosi, quindi, in contrasto con lo stesso art. 8 citato, nonché con l'art. 1, comma 257, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e con le disposizioni del codice della navigazione (artt. 32 e seguenti), che riservano allo Stato la potestà di imposizione e riscossione degli indennizzi in quanto inerenti alle funzioni dominicali ad esso spettanti in base all'art. 822 del codice civile. Sul punto, la Consulta ha inteso, quindi, rimarcare l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale in base al quale non è da ritenersi rilevante la circostanza secondo cui non fosse stata, a suo tempo, impugnata dallo Stato la disposizione originaria, modificata da quella oggetto di censura, poiché - a prescindere dal contenuto di novità riconducibile alla modifica in questione - viene in rilievo il principio di inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza nei giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011).
- Sotto analogo ma diverso profilo, la disposizione di cui al comma 140 dell'art. 1 della legge finanziaria n. 5/2013 in esame - per la quale «Se sono state accertate le violazioni di cui ai commi 138 e 139, l'autorità competente in materia di VIA, come individuata dalla normativa regionale, può disporre la sospensione dei lavori [...]» - è stata ritenuta costituzionalmente illegittima, invece, per l'innegabile invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e dell'ecosistema, rilevando in tal caso la denunciata violazione della lettera s) del sopracitato secondo comma dell'art. 117, Cost.
- La Consulta ha, inteso, altresì, argomentare, il principio generale secondo cui, pur essendo facoltà delle Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze, aumentare lo *standard* di tutela dell'ambiente (richiamando in parte motiva il disposto delle emanate sentenze n. 92 del 2013 e n. 225 del 2009), tale principio, su cui faceva leva la resistente, non veniva poi utilmente

invocato nel caso di specie, nel quale non era dato ravvisare – e neppure veniva dedotto quale maggior grado di tutela ambientale apportasse la disciplina regionale, che oggettivamente privilegiava, invece, le esigenze dell'utilizzatore rispetto a quelle del bene tutelato dalla Costituzione.

In particolare si osservava che la resistente - nel sostenere che la disposizione impugnata avrebbe costituito, «una forma di adeguamento alla disciplina nazionale» - non avrebbe negato le ragioni del ricorrente secondo cui la Regione, con la disposizione impugnata avrebbe di contro attribuito un potere discrezionale all'autorità regionale, dettando, quindi, una disciplina difforme da quella posta dal legislatore statale.

- Con riferimento al comma 183 dell'art. 1 della legge impugnata, la fondatezza della censura, secondo cui detta norma avrebbe violato l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di «coordinamento della finanza pubblica», è stata dichiarata sul presupposto che la suddetta disposizione, concernente la revisione dei prezzi contrattuali per l'acquisto di beni e servizi, nel consentire nei contratti in corso durante il periodo di vigenza della norma, il differimento dell' adeguamento ai parametri CONSIP, si sarebbe posta in contrasto con il principio fondamentale desumibile, invece, dall'art. 1, comma 13, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).
- La Corte osservava, pertanto, come la norma di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012 – oltre ad essere per struttura e contenuto riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», di cui alla lettera l) dell'art. 117, secondo comma, Cost. – rivesta il carattere di principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica, in una prospettiva funzionale – teleologica che la porta ad incidere sulla spesa pubblica al fine del conseguimento di obiettivi di risparmio. Pertanto, la disposizione regionale censurata, confliggeva manifestamente con detta norma statale interposta, a nulla rilevando a fini preclusivi per lo scrutinio nel merito della disposizione denunciata, la circostanza secondo cui la stessa fosse stata già abrogata dalla Regione, con l'emanazione della successiva normativa di cui al comma 173 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014) – avente effetto, ai sensi del comma 240 del medesimo art. 1 citato, dall'8 agosto 2014 (giorno successivo alla pubblicazione della stessa legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania) - poiché non si poteva escludere che, nel periodo di vigenza, la norma avesse consentito il differimento dell' adeguamento lamentato.
- In materia di **piani di rientro dal disavanzo sanitario** e di gestione commissariale degli stessi, emergevano, invece diversificati rilievi in ordine alle sottoelencate disposizioni censurate: relativamente alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 36, lettere c), d) ed e), in conseguenza della rinuncia governativa ritualmente accettata dalla Regione Campania per la parte non concernente la decadenza dei direttori generali delle ASL, la questione veniva ritenuta non fondata. La Corte sottolineava sul punto che, pur riconoscendosi che l'anzidetta norma interposta statale pone un principio fondamentale della materia «tutela della salute», cui è da ricondursi la disciplina degli incarichi alla dirigenza sanitaria (sul punto la Consulta si riporta alle sentenze n. 129 del 2012, n. 233 e n. 181 del 2006), tuttavia, la decadenza per inutile decorso del termine di centoquaranta giorni, per provvedere all'accreditamento definitivo delle strutture provvisoriamente accreditate – in quanto ricollegabile, come sostenuto dalla Regione, all'inerzia dei direttori generali delle ASL relativamente al rispetto del termine anzidetto – era da ritenersi pienamente riconducibile ad una delle ipotesi tipiche di decadenza previste dalla norma statale interposta di riferimento, quella cioè, della «violazione [...] del principio di buon andamento [...] dell'amministrazione».
- Sotto diverso profilo veniva, altresì, ritenuta non fondata la questione relativa alla disposizione di cui al comma 44, lettera a), dell'art. 1 della legge sottoposta a scrutinio di costituzionalità - denunciata per sospetto contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 120, secondo comma, Cost. - che, nel modificare il comma 244 dell'art. 1 della già citata legge della Regione

Campania n. 4 del 2011, prevede l'adozione di un regolamento regionale di disciplina dell'ARSAN (Agenzia regionale sanitaria) quale ente di supporto all'attività della Giunta stessa e del Consiglio regionale in materia sanitaria, strumentale ai fini dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e dei programmi operativi per la prosecuzione dello stesso. In proposito, la Corte costituzionale si riportava alle considerazioni già articolate nella richiamata sentenza n. 141 del 2014, in cui la Consulta aveva dichiarato cessata la materia del contendere, in ordine alla questione di legittimità costituzionale del predetto comma 244 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, proprio per il carattere satisfattivo, delle ragioni dello Stato, riconosciuto alle modifiche (da ultimo) apportate a detta norma dalle disposizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 44 dell'art. 1 della legge regionale n. 5 del 2013 nel giudizio in esame censurato.

- Da ultimo, in tema di **sanità pubblica**, veniva dichiarato il contrasto della disposizione ex comma 51 dell'art. 1 della legge regionale denunciata – che ammette il CEINGE (Biotecnologie avanzate società consortile s.r.l.) al finanziamento per le attività assistenziali senza previo accreditamento (rimesso alla mera facoltà di scelta dell'ente) – con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute» pertanto in ordine alla invocata violazione dell'art. 117, terzo comma Cost..

In particolare, veniva stabilito che il CEINGE, in ragione del suo inquadramento tra gli IRCCS, al pari delle strutture pubbliche e strutture ad esse equiparate, è tenuto a conseguire l'accreditamento istituzionale, giacché anche gli IRCCS di nuova istituzione e quelli confermati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 288 del 2003 sono tenuti a richiedere ed ottenere l'accreditamento istituzionale ai sensi dell'art. 8-quater del decreto legislativo n. 502 del 1992 e, sulla base di tale accreditamento, sarebbe altresì abilitato alla stipula di accordi contrattuali che consentano la remunerazione delle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.). La interdipendenza tra accreditamento e accordi contrattuali verrebbe, del resto, confermata dal tenore letterale di cui al comma 2 del citato art. 8-quater, nonché dal disposto di cui al comma 2-quinquies dell'art. 8-quinquies della sopracitata disciplina statale. Emerge, in particolare, la considerazione secondo cui la Corte costituzionale, pone in rilievo la portata precettiva dell'art. 10, comma 2, della sopracitata normativa rappresentando come essa significativamente si indirizza all'attività assistenziale degli IRCCS, da attuarsi «in coerenza con la programmazione sanitaria regionale», così da essere «finanziata a prestazione dalla Regione competente per territorio, in base ai tetti di spesa ed ai volumi di attività predeterminati annualmente dalla programmazione regionale, nonché sulla base di funzioni concordate con le Regioni», dunque, secondo la remunerazione delle prestazioni di cui all'art. 8-sexies del decreto legislativo n. 502 del 1992. Sul punto la Consulta rimarca, pertanto, la valutazione in base alla quale deve confermarsi "...la distinzione tra attività assistenziale – che viene in rilievo ai fini della impugnativa statale della norma regionale campana – ed attività di ricerca, la quale invece è finanziata – ai sensi del comma 1 dello stesso art. 10 citato – solo per le Fondazioni IRCCS e gli Istituti non trasformati, «nei limiti ed in coerenza con i programmati obiettivi di finanza pubblica del vigente Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)...”.

Infine, con **Ordinanza n. 183/2015**, la Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 72, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2013), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione e ai principi di riserva della giurisdizione e di separazione dei poteri, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania.

CAPITOLO III

L'INDEBITAMENTO REGIONALE (Magistrato Istruttore: Primo Referendario Carla Serbassi)

3.1 – Premessa

Il debito regionale (inteso secondo i classici criteri giuridico-economici quali somme a carico con obbligo di restituzione a terzi), rappresentato nella tabella (Tab.10), ha una consistenza nominale, al 31 dicembre 2013, di mln euro 9.831,29.

Tale somma comprende sia l'importo delle anticipazioni ricevute dal MEF negli anni 2008 e 2012 (indicati in tabella ai numeri da 14 a 17) che delle cartolarizzazioni del prestito sanitario risalente all'anno 2007 (n. 18 della tabella), operazioni entrambe inserite dalla Regione, nell'anno 2013 per la prima volta, nel Conto del Patrimonio, oltre alle tre anticipazioni di liquidità, ricevute ai sensi del d.l. n. 35 dell'8 aprile 2013, nell'anno in questione, per un totale di mln di euro 1.473,55 (di cui 516 mln di euro ai sensi dell'articolo 2, relativi alla gestione ordinaria, e 957,55 ex articolo 3, relativi alla gestione sanitaria)¹⁵.

Nell'anno 2013, l'esposizione debitoria si è tradotta in costi pari a 469,69 mln di euro, in termini sia di interessi che di rimborso della quota capitale, mentre il debito residuo risulta ammontare a mln 9.010,98, come indicato nel prospetto (Tab 10); segue una dettagliata descrizione in cui si espongono, per ogni singolo debito, la storia, la eventuale ristrutturazione e la sua attuale configurazione.

¹⁵ Le somme ricevute ai sensi del d. l. n. 35/2013 sono mere anticipazioni di liquidità (come ben specificato nelle norme istitutive, alle quali si rinvia per ogni dettaglio), concesse per il pagamento dei debiti preesistenti e, come tali, non possono finanziare nuova spesa; gli obblighi e gli oneri ad essi afferenti, a carico della Regione sono, invece, ben specificati nei contratti stipulati dalla stessa con il MEF (ammortamento trentennale, con obbligo di restituzione del capitale ricevuto e di corresponsione dei relativi interessi), come indicato nel dettaglio ai numeri 19) e 20).

Tab. 10

CONSISTENZA DEL DEBITO AL 31/12/2013												(mln euro)
n.	Controparte	Causale	Data stipulazione	Inizio amm.to	Scadenza	Importo	Tasso	Quota Interessi 2013		Quota capitale 2013		Debito residuo al 31/12/2013
								Importo	Capitolo	Importo	Capitolo	
1	BIIS S.p.a.	Spesa sanitaria 2000	30/12/2002	30/06/2002	30/06/2023	357,46	Euribor 6M 0,44	2,12	9054	20,6	9052	255,82
2	Dexia Crediop	Spesa sanitaria 2000	27/06/2008	01/07/2008	30/06/1938	423,16	Euribor 6M 0,26	2,32	9054	7,87	9052	384,32
3	Depfa Bank	Demanio	06/07/2004	30/06/2005	31/12/2019	33,46	Euribor 6M 0,17	0,07	9092	2,23	9094	13,39
4	BEI	Investimenti POR	22/02/2005	15/12/2005	15/06/2025	100	Euribor 3M 0,15	0,21	9062	5	9064	57,5
5	BEI	Investimenti POR	16/03/2007	15/12/2007	15/06/2027	191,69	Euribor 3M 0,15	0,46	9062	9,58	9064	129,4
6	Citybank	Spesa sanitaria + Investimenti	23/05/2006	29/06/2006	29/06/2026	1.090,00	4,84	52,85	9104	0	//	1.090,00
7	Citybank	Spesa sanitaria + Investimenti	23/05/2006	29/06/2006	29/06/2026	800	6,26	50,1	9110	0	//	800
8	BIIS S.p.a.	Investimenti 2004	27/06/2008	01/07/2008	30/06/1938	425,39	Euribor 6M 0,39	2,89	9062	7,91	9064	386,34
9	BIIS S.p.a.	Investimenti 2005	27/06/2008	01/07/2008	30/06/1938	714,04	5,2	34,27	9062	13,28	9064	648,5
10	Depfa Bank	Investimenti 2007	21/10/2008	01/01/2009	31/12/1948	200	3,93	7,49	9062	2,48	9064	188,53
11	Depfa Bank	Investimenti 2007	21/04/2009	01/07/2009	30/06/1949	200	Euribor 6M 0,37	1,34	9062	3,56	9064	184,51
12	Depfa Bank	Investimenti 2007	30/06/2000	31/12/2009	30/06/1949	349,44	4,39	14,78	9062	3,85	9064	333,35
13	BEI	Investimenti 2008	14/07/2009	15/12/2009	15/06/1934	250	4,56	10,4	9062	6,47	9064	223,06
14	Prestito MEF	Ripiano disavanzi sanitari	18/01/2008	15/11/2008	15/11/1937	369,72	4,91	19,82	1036/1039	45,26	1036/1039	914,52
15			21/06/2008	15/11/2008		211,36	4,91					
16			26/11/2008	15/11/2009		285,34	4,91					
17			20/12/2012	15/11/2013		134	4,91					
18	Cartolarizzazione prestito sanitario	Debiti sanitari Ripiano disavanzi sanitari	2007	30/04/2007	06/10/1935	2.222,68	5,20/ 4,98	97,74	1036	44,74	1036	1.928,19
19	Anticipazione MEF ex art.2 d.l. 35/2013	Debiti non sanitari				516	2.856	0	-	0	-	516
20	Anticipazione MEF ex art.3 d.l. 35/2013	Debiti sanitari				531,97	3,135	0	-	0	-	957,55
						425,58	3.058					
TOTALI						9.831,29		296,86		172,83		9.010,98

1) Mutuo per il ripiano della maggiore spesa sanitaria per gli anni 1995-1999 e 2000, di cui all'art. 3, l. r. 27/12/2002, n. 31. Trattasi della parte residua del mutuo complessivo di 850 mln di euro, stipulato nel 2002 (rep. 66787 del 30/12/2002), a tasso variabile (Euribor sei mesi + 0,43%), già rinegoziato nel 2003 e parzialmente ristrutturato nel 2008, e destinato a coprire il disavanzo sanitario. La quota che resta in essere, di cui a questo punto 1), è quella a carico di BIIS e C. de F. Foncier, per un importo iniziale, all'atto della ristrutturazione parziale, di 357,46 mln di euro.

2) Quota derivante dalla ristrutturazione di un contratto di mutuo (rep. 66787 del 30/12/2002), dell'importo totale di 850 mln di euro, contratto per la copertura dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario regionale a tutto il 31/12/1994, e per gli anni 1995-2000. Trattasi della rinegoziazione di parte dello stesso mutuo originario, già indicato al n. 1), di 850 mln di euro, stipulato nel 2002 a tasso variabile (Euribor a sei mesi + 0,43%), già rinegoziato nel 2003, con DGR n. 850 del 16/05/2008 e con decreto n. 78 del 27.6.2008 dell'A.G.C. bilancio, ragioneria e tributi, per un importo totale di 423,16 mln di euro.

3) Mutuo per l'acquisto dell'immobile di Via Santa Lucia n. 81, sede della Giunta regionale della Campania. Il mutuo è stato stipulato dall'A.G.C. demanio e patrimonio con la DEPFA Bank per l'importo di 33,46 mln di euro, in esecuzione della dgr n. 508 del 2.04.2004, con la quale era stato deliberato l'acquisto del palazzo di Via Santa Lucia n. 81.

4) 5) Linea di credito BEI 2000/2006 (art. 7, l. r. n. 16 del 26/7/2002) per investimenti POR. Trattasi di un prestito B.E.I. (dgr n. 563 del 28 febbraio 2002), finalizzato al cofinanziamento del POR Campania 2000-2006, per un importo massimo di 300 mln di euro. Con successive dgr, nn. 2546 del 26 agosto 2003 e 2076 del 17 novembre 2004, sono stati approvati i progetti da finanziare, e stipulati due atti di somministrazione di cui il primo il 15 giugno 2005, di 100 mln e il secondo il 30 marzo 2007, di 191,69 mln di euro.

6) 7) Emissione obbligazionaria, per un importo di 1.090 mln di euro, scadenza 2026, e emissione obbligazionaria per la somma di 800 mln di euro (1000 mln di dollari), scadenza 2036. Il finanziamento fa parte dell'autorizzazione al ricorso al mercato creditizio oggetto della dgr n. 112 del 8 febbraio 2006, che autorizzava la contrazione di prestiti obbligazionari per un importo massimo di 1.890 mln di euro, da collocare sul mercato europeo e statunitense. Con tale operazione, in parte furono estinti mutui già in ammortamento destinati al finanziamento di disavanzi sanitari (per un importo residuo di 1.154,87 mln di euro), e di nuove spese di investimento (per 713,50 mln di euro). Con decreto dell'A.G.C. bilancio, ragioneria e tributi n. 121 del 29 giugno 2006, è stata approvata l'emissione di due prestiti obbligazionari, uno in euro per 1.090 mln e l'altro in dollari, per un controvalore pari a 800 mln.

8) Conversione del mutuo, rep. 2563 del 29/04/2005, di 450 mln per finanziamento spese d'investimento bilancio 2004. In data 29 aprile 2005, con contratto rep. 2563, fu stipulato un mutuo dell'importo complessivo di 450 mln di euro con un *pool* di istituti di credito con capofila Banca OPI Spa, sulla scorta della dgr n. 2345 del 18/12/2004. Il finanziamento originario è stato oggetto di ristrutturazione con dgr n. 850 del 16.05.2008. Con decreto dirigenziale n. 78 del 27.6.2008, il coordinatore dell'A.G.C. bilancio, ragioneria e tributi ha convertito il citato finanziamento in un nuovo contratto di mutuo, rep. 4960, per un totale di 425,39 mln di euro con i seguenti istituti: Banca BIIS Spa per 118,17 mln di euro, Dexia Crediop per 181,79 mln di euro, DEPFA Bank per 30,89 mln di euro e BNL per 94,54 mln di euro.

9) Conversione del mutuo, rep. 3425 del 19/07/2006, di 764,60 mln di euro, per finanziamento di spese d'investimento anno 2005. In data 19 luglio 2006, con contratto rep. 3425, fu stipulato un mutuo dell'importo complessivo di 764,60 mln, con un pool di banche composto da Banca OPI spa, Dexia Crediop Spa, Depfa Bank, Banca Intesa e BNP Spa, in seguito a dgr n. 1296 del 13/10/2005. Il finanziamento originario è stato oggetto di ristrutturazione sulla scorta della dgr n. 850 del 16.05.2008. Con decreto dirigenziale n. 78 del 27.6.2008, il Coordinatore dell'A.G.C. bilancio, ragioneria e tributi ha convertito il citato finanziamento in un nuovo contratto di mutuo, rep. 4961, di 714,04 mln di euro totali, con il R.T.I. Banca BIIS Spa, capogruppo, per 140,08 mln di euro, Dexia Crediop per 146,61 mln di euro, DEPFA Bank per 333,96 mln di euro e BNL per 93,39 mln di euro.

10) 11) 12) Mutuo con oneri a carico della Regione per il finanziamento di spese di investimento e politiche di sostegno degli investimenti anno 2007. Trattasi di mutuo autorizzato con dgr n. 2183 del 14 dicembre 2007, stipulato con atto rep. 4806, con cui si prevedeva la possibilità di erogazione del finanziamento in più *tranches*; sulla scorta di tale previsione sono stati stipulati i tre seguenti contratti di erogazione:

- quota di 200 mln di euro, rep. 5178, a tasso fisso del 3,92%;
- quota di 200 mln di euro, rep. 5560, a tasso variabile;
- quota di 349,44 mln di euro, rep. 5682 a tasso fisso del 4,39%.

13) Mutuo con oneri a carico della Regione per il finanziamento di spese di investimento e politiche di sostegno per gli investimenti anno 2008. Trattasi di mutuo BEI, autorizzato con dgr n. 1876 del 26.11.2008, per un importo massimo di 1.000 mln di euro, portato ad esecuzione attraverso la stipula di un contratto quadro di prestito, n. FI 24703 del 01/12/2008, di 1.000 mln di euro, per finanziamento POR FESR 2007-2013, da realizzarsi tramite la stipula di successivi atti di erogazione; a fronte del credito disponibile presso la BEI, attualmente è stato attivato solo un atto di erogazione, nell'anno 2009, per 250 mln di euro. Fino al 2011, nel conto del patrimonio era riportato un valore pari a 481 mln di euro, rettificato in diminuzione di 245 mln di euro nel conto del 2012. In particolare nell'anno 2012 con decreto dir.n.155 del 31/12/2012, a seguito di indagini della Procura regionale e del successivo articolato contraddittorio, la Regione ha rideterminato l'accertamento del mutuo riducendo l'importo da 495 mln di euro inizialmente previsti, all'importo di 250 mln di euro, pari alla quota di prestito effettivamente attivata, eliminando la somma di 245 mln di residui inesistenti¹⁶.

14) 15) 16) e 17) Mutuo MEF trentennale per il ripiano del disavanzo della spesa sanitaria. L'importo massimo attivabile di tale finanziamento ammonta a 1.180 mln di euro; l'importo inizialmente previsto era pari a 650 mln di euro, corrispondente all'ammontare del debito residuo in sanità risultante dall'attuazione della operazione di cartolarizzazione e delle altre misure di finanziamento previste; il mutuo è attualmente vigente per 1.000,42 mln di euro, comprensivo della quota di 134,00 mln di euro attivata nel dicembre 2012, il cui ammortamento decorre a partire da novembre 2013. Tale debito figura nel conto patrimoniale della Regione a partire dal 31 dicembre 2013.

18) Cartolarizzazione dei debiti sanitari maturati fino all'anno 2005. L'importo globale della cartolarizzazione, pari a 2.222,68 mln di euro, ha iniziato il piano di ammortamento il 30 aprile 2007 e terminerà nell'anno 2035, comportando un esborso totale, a carico della Regione, pari a complessivi 4.211,28 mln di euro. Anche tale operazione è stata inclusa nel conto patrimoniale dell'ente, a partire dall'anno 2013, essendo essa riconducibile, a tutti gli effetti, a debito regionale; la sua struttura, ampiamente trattata nel corso delle precedenti relazioni di questa Corte, può essere così sinteticamente riassunta. In vista della ristrutturazione del debito sanitario regionale (maturato al 31 dicembre 2005), l'art. 2 della l. r. 29 dicembre 2005, n. 24 (finanziaria 2006), aveva disposto l'adozione, da parte della società regionale per la sanità (So.Re.Sa s.p.a.), di un piano di rientro dal debito fino ad allora accumulato, mediante il reperimento sul mercato degli investitori istituzionali di una parte delle risorse necessarie alla sua estinzione. A tal fine, i fornitori del sistema sanitario regionale hanno ceduto alla So.Re.Sa i propri crediti (come certificati dalle aziende sanitarie), vantati nei confronti delle Asl e delle A. o., in cambio di un immediato pagamento, a mezzo di un finanziamento "*ponte*" posto in essere da una apposita società veicolo cui So.Re.Sa ha ceduto in blocco i crediti ricevuti; scopo dell'operazione era quello di consolidare e ristrutturare il debito sanitario regionale in capo alla So.Re.Sa (privando, in tal modo, le Aziende sanitarie del potere di gestirne individualmente l'adempimento).

In tale contesto, la Regione Campania accettava la delegazione di pagamento da parte delle Aziende sanitarie in favore della società veicolo, assumendo sostanzialmente l'impegno di predisporre i futuri adempimenti rateizzati risultanti dall'accordo di dilazione e ristrutturazione del debito ed effettuando il pagamento delle quote annuali di ammortamento del debito

¹⁶ La Regione, nelle sue controdeduzioni precisa che l'eliminazione dei residui è avvenuta nell'ambito dell'ordinaria gestione a seguito del sopravvenire di eventi di natura amministrativa che ne giustificavano la cancellazione (inesigibilità del residuo a seguito del mancato riscontro da parte della BEI alla richiesta regionale di ulteriore proroga di un anno per la richiesta di erogazione).

finanziario direttamente alla società veicolo. Se dunque la So.Re.Sa è stata posta al centro di una fitta rete di rapporti obbligatori che ha investito i numerosi attori coinvolti in una vicenda novativa essenzialmente rivolta ad interporre la stessa nei rapporti tra le aziende sanitarie regionali e i terzi creditori, la Regione ha svolto un fondamentale ruolo di supervisione e garanzia dell'intera operazione, sollevando le Aziende sanitarie (pur formalmente titolari dei rapporti di debito cui le stesse, nel tempo, hanno dato origine) dall'onere e dalla responsabilità di adempiere ai conseguenti pagamenti.¹⁷

La massa dei crediti certificati, transatti e ceduti, come sopra anticipato, è pari a un ammontare di 2.222,68 mln di euro, a fronte dei quali la Regione ha accettato delegazioni di pagamento per un importo iniziale di 4.349,83 mln di euro, essendo tenuta, di conseguenza, a corrispondere, per la durata di 29 anni, aventi scadenza nel 2035, una rata annuale di 151,1 mln di euro (in parte ridottasi a seguito alla parziale rinuncia al credito vantato, da parte della società veicolo nei confronti della Regione), comprensiva dell'ammortamento del capitale, pari a 2.222,68 mln di euro iniziali, e dei relativi interessi (per un totale di 4.211,38 mln di euro) assumendo, con ciò, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni a lunga scadenza classificabili come "*debiti a lungo termine*".

Trattasi di fenomeno che deve essere attentamente vagliato e monitorato e che genera preoccupazione sia per il rischio di rendere meno evidente la gravità della situazione finanziaria del settore sanitario, sia perché sposta sulle generazioni future l'onere degli attuali equilibri, oltre che consentire l'utilizzo di risorse derivanti da indebitamento per il finanziamento della spesa corrente, aggirando il divieto posto dall'articolo 119 della costituzione.

Tale operazione di cartolarizzazione e cessione dei debiti sanitari è costata alla Regione, nell'anno 2013, in termini di quota di ammortamento (comprensivo di quota capitale pari a 44,74 mln di euro e quota interessi per 97,74 mln di euro), la somma di 142,48 mln di euro.

19) e 20) Anticipazioni per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31/12/2012, di cui al dl 35/2013.

Nel 2013 sono state concesse dal MEF n. 3 anticipazioni, per un importo complessivo di mln di euro 1.473,55 di cui, una ai sensi dell'art. 2 del d. l. n. 35/2013 (gestione ordinaria per mln di euro 516) e due ai sensi dell'art. 3 del medesimo decreto (gestione sanitaria, per mln di euro 531,97 la prima, e mln di euro 425,58 la seconda).

Il piano dei pagamenti complessivo, approvato dal MEF, è pari a mln di euro 828,87 per quanto riguarda la gestione ordinaria e mln di euro 1.950,55, per quanto riguarda la gestione sanitaria.

La copertura di tali anticipazioni è garantita dalla maggiorazione dello 0,15% IRAP e dello 0,30% addizionale IRPEF a decorrere dall'esercizio 2014 per un importo pari a mln di euro 160 annui.

Tali anticipazioni sono in ammortamento trentennale, due dal 30/06/2014 (la prima ex art. 2 e la prima ex art. 3) con scadenza 30/06/2043, ed una in ammortamento dal 01/02/2015 (corrispondente alla seconda tranche ex art. 3) con scadenza 01/02/2044. L'ammortamento è alla francese, rata annuale costante, quota capitale crescente e interessi decrescenti. Il tasso d'interesse previsto è fisso ed è pari al rendimento BTP a 5 anni in corso di emissione, registrato il giorno antecedente quello della stipula.

¹⁷ Ad ulteriore chiarimento si sottolinea che la So.Re.Sa. ha trasferito i crediti ristrutturati alla società veicolo (a un prezzo uguale a quello pattuito con i fornitori) ricevendo da questa il finanziamento "*ponte*", a sua volta ricevuto da un *pool* di banche (attraverso la stipula di un IRS, la società veicolo si è assicurata che i flussi di cassa in uscita corrispondessero ai flussi in entrata delle rate di ammortamento erogate dalla Regione). A sua volta la società veicolo ha provveduto all'emissione dei titoli della cartolarizzazione sul mercato dei capitali al loro valore nominale e con scadenza a 29 anni, i cui proventi sono stati utilizzati per estinguere il finanziamento ponte con il *pool* di banche (rifinanziamento).

3.2 – La gestione del debito mediante strumenti finanziari derivati

Dei contratti derivati sottoscritti dalla Regione Campania negli anni 2003 e 2006, già dettagliatamente descritti da questa Sezione nelle relazioni degli scorsi anni, si rappresentano, in questa sede, gli aspetti fondamentali, anche alla luce della nota informativa prevista dall'articolo 62, d. l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'articolo 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203, inserita quest'anno nell'ambito della relazione al rendiconto della gestione e non come allegato a sé.

La prima delle operazioni in derivati, posta in essere nell'anno 2003, ha riguardato la sottoscrizione di quattro distinti contratti *swap* di tasso di interesse (IRS) funzionalmente collegati tra loro in ragione della copertura degli oneri di ammortamento di un unico mutuo ventennale (a tasso variabile), contratto dalla Regione nel 2002 per il ripiano della maggiore spesa sanitaria sostenuta per gli anni dal 1995 al 2000, pari ad un importo complessivo di 850 mln di euro.

Per il periodo compreso tra il 2003 e il 2013, i risultati finanziari prodotti da detta operazione (avente scadenza nel giugno 2023), forniti dalla Regione, sono rappresentati nella tabella sottostante¹⁸ (tab.11) che espone il flusso di incassi e pagamenti, rispettivamente, a favore ed a carico dell'ente.

Tab. 11

Swap stipulati nel 2003

(euro)

Scadenza	Incassi	Pagamenti
31.12.2003	7.271.590	
31.12.2004	7.753.790	
31.12.2005		16.670.555
31.12.2006		7.268.138
31.12.2007	2.066.996	81.352
31.12.2008	157.024	2.822.566
31.12.2009		24.489.237
31.12.2010		25.882.875
31.12.2011		20.511.890
31.12.2012		26.095.127
31.12.2013		26.078.246
TOTALE	17.249.400	149.899.986

Fonte: Rendiconti e note informative 2011-2013 nonché dati forniti dalla Regione Campania.

L'andamento dei flussi finanziari sopra evidenziati mostra, come più volte rappresentato,¹⁹ che: *"Il vantaggio dell'operazione è consistito.....esclusivamente nell'aver predeterminato un tasso fisso iniziale (fino al dicembre 2004) particolarmente favorevole per la Regione, perché inferiore al tasso variabile dovuto dagli Istituti finanziari. Il conseguente risparmio di spesa per oneri di ammortamento.....ha tuttavia l'effetto di trasferire al periodo successivo il maggior rischio di flussi in uscita superiori a quelli originariamente dovuti, con*

¹⁸ Nel 2013, la Regione ha pagato, al 30/06/2013 ed al 31/12/2013, rispettivamente, gli importi di euro 13.224.520,53 e di euro 12.853.725,30; pertanto, il complessivo differenziale negativo pagato sul capitolo 9096 ammonta a euro 26.078.245,83, come pure riportato nel rendiconto e nella suddetta nota informativa.

¹⁹ Cfr. Corte dei conti, Sezione Controllo Campania, Relazioni sui rendiconti della gestione finanziaria relativi agli anni 2008-2012, allegata alle deliberazioni n.1/2010, 245/2011, 20/2012, 234/2013 e 19/2014.

perdite difficilmente calcolabili soprattutto nel caso di dinamiche dei tassi poco accentuate e, comunque, senza alcuna protezione per il caso di imprevedibili oscillazioni al rialzo dei livelli del tasso euribor”.

L'operazione di swap conclusa nell'anno 2003, in realtà ha consentito alla Regione, per i soli primi due anni di vigenza contrattuale, di ridurre la spesa corrente di ammortamento, ma ha ceduto al periodo successivo un inasprimento di costi che si attesta, a decorrere dall'anno 2009, su livelli superiori a 20 milioni di euro l'anno, superando i 26 milioni negli ultimi due anni considerati, con una perdita complessiva, al 31 dicembre 2013, pari a 149,9 mln di euro.

Gli ispettori MEF, da parte loro, già nella relazione sulla verifica in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, depositata in data 19 ottobre 2010, dichiaravano che: *“In conclusione, considerato il livello dell'euribor 6 mesi al momento della sottoscrizione del contratto, dopo le prime tre scadenze in cui il tasso pagato dall'ente è stato fissato in misura tale da garantire con ogni probabilità degli incassi, ben difficilmente si sarebbero avuti flussi positivi per la Regione Campania”* rilevando, quindi, come alcune criticità fossero presenti sin dalla stipula²⁰; gli stessi ispettori sottolineavano come, a seguito della parziale ristrutturazione del debito avvenuta nel 2008, il contratto di *swap* sottoscritto in precedenza aveva perso comunque la sua finalità di copertura (finalità che in realtà non ha mai avuto).

L'operazione in derivati posta in essere nell'anno 2006, in occasione dell'emissione obbligazionaria rappresentata ai numeri 6) e 7) della tabella n.10, si è concretizzata nella sottoscrizione, con un *pool* di banche, di un complesso contratto composto da uno *swap* di tasso di cambio, obbligatorio ai sensi di legge, riferito all'emissione in dollari USA per 1.000 mln di dollari (800 mln di euro), dal *sinking fund*, sia in euro che in dollari, conseguente alla emissione tipo *bullet*, e da due *swap* di tasso di interesse, uno relativo all'emissione in euro e l'altro all'emissione in dollari.²¹

L'andamento dei flussi finanziari conseguenti ai due *swap* di tasso di interesse da ultimo indicati (riguardanti le obbligazioni in euro e in dollari) è esposto nelle sottostanti tabelle (Tabb.12 e 13), fornite dalla Regione.

²⁰ Nella relazione al rendiconto, si dichiara che il fair value, cioè il valore teorico del derivato 2003, con valutazione del Mark to market a mid price, al 31/12/2013 è pari a euro -103.802.762,42.

²¹ La Regione, con memoria trasmessa con nota prot. n. 935 del 20/01/2014, ha precisato le condizioni relative alle due operazioni nei dettagliati termini indicati nella Relazione allegata alla sopracitata Deliberazione di questa Corte n. 19/2014, alla quale si rinvia per quanto di interesse.

Ciò che è importante ribadire in questa sede, e non dimenticare, è che, alla scadenza dei rispettivi prestiti obbligazionari, la Regione -da contratto- dovrà rimborsare l'intero capitale ai sottoscrittori delle obbligazioni, utilizzando le somme (sulle quali dunque deve avere certezza) che le banche dovranno fornirgli dato che la Regione versa a tale ultimo fine, ogni anno, agli istituti finanziari, la rata prevista per la costituzione del *sinking fund*).

Tab. 12

Swap di tasso di interesse su obbligazioni in euro

(euro)		
Scadenza	Incassi	Pagamenti
1.12.2007	72.666	
1.12.2008		9.896.539
1.12.2009	2.695.493	
1.12.2010	4.447.747	
1.12.2011	6.371.390	
1.12.2012	8.316.084	
1.12.2013	10.474.026	
TOTALE	32.377.406	9.896.539

Rendiconti e note informative 2011 - 2013 nonché dati forniti dalla Regione Campania.

Tab. 13

Swap di tasso di interesse su obbligazioni in dollari
--

(euro)		
Scadenza	Incassi	Pagamenti
31.12.2007	50.096.000	39.549.777
31.12.2008	50.096.000	47.099.001
31.12.2009	50.096.000	37.637.125
31.12.2010	50.096.000	37.153.489
31.12.2011	50.096.000	36.540.519
31.12.2012	50.096.000	35.997.271
31.12.2013	50.096.000	35.194.935
TOTALE	350.672.000	269.172.117

Rendiconti e note informative 2011 - 2013 nonché dati forniti dalla Regione Campania.

Pur se, dall'esame dei flussi di cassa non sembravano emergere particolari condizioni di sfavore per la Regione, dal momento che i flussi in entrata risultavano maggiori dei flussi in uscita²², questa Sezione, comunque, raccomandava, nelle Relazioni relative agli anni precedenti, la necessità di considerare, anche questa, una complessa operazione di ristrutturazione del debito con effetti molteplici e oneri di lunga durata di difficile previsione e invitava, dunque, gli Organi regionali competenti, ad esprimere valutazioni specifiche sull'opportunità e convenienza della stessa, anche alla luce dei rilievi formulati dai Servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF -Ispettorato Generale di Finanza- e sviluppati all'interno della Relazione sulla verifica in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, depositata nell'ormai lontano, ma non per questo meno valida, 19 ottobre 2010.²³

Questa Corte ha ripetutamente sollecitato la Regione²⁴ ad assumere tutti gli elementi atti a verificare che tali operazioni di gestione del debito a mezzo di strumenti finanziari derivati fossero state effettivamente improntate, in ossequio ai principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma e 119, secondo

²² Nella relazione al rendiconto, si dichiara che il fair value, cioè il valore teorico del derivato 2006, con valutazione del Mark to market a mid price, al 31/12/2013 è pari a 204.282.923,92.

²³ Tali rilievi possono sintetizzarsi in:

- consistente vantaggio finanziario immediato per la Regione, dato dal raffronto tra quanto l'ente avrebbe dovuto pagare negli anni 2006-2008 per il rimborso della quota capitale dei mutui preesistenti alla operazione di ristrutturazione, pari a circa 124 mln di euro, e la somma accantonata nel *sinking fund*, pari a circa 39,2 mln; tale consistente beneficio iniziale lascerebbe supporre ripercussioni negative in termini di pagamenti futuri;
- considerevoli costi per indennità di estinzione anticipata dei mutui sottostanti e per le commissioni di collocamento (pari, complessivamente, a circa 21,6 mln di euro), parzialmente finanziati con risorse provenienti dall'indebitamento;
- consistenti profitti a favore degli istituti finanziari, prodottisi in seguito all'andamento favorevole del tasso di cambio euro/dollaro.

²⁴ In disparte ogni altra considerazione circa la presenza di eventuali connotazioni speculative delle operazioni, di perdite potenziali già all'atto della stipula, di commissioni occulte, di profili di illegittimità legati al mancato esperimento di procedure di evidenza pubblica, di mancata approvazione dei contratti da parte del Consiglio regionale e di indebita assunzione della qualifica di "operatore qualificato" da parte della Regione, nonché l'eventuale assenza di idonea giustificazione causale all'assunzione di maggiori costi.

comma, della Costituzione, alla riduzione sia del costo finale del debito che dell'esposizione ai rischi di mercato (art. 1, comma 736, della l. n. 296 del 2006).

Già nel marzo 2012, in relazione alle problematiche connesse ai derivati, l'Assessore al bilancio, con il supporto legale dell'Avvocatura regionale e su richiesta del Presidente della giunta, ha proceduto ad un approfondito studio dei contratti che ha prodotto due specifiche relazioni, una per ciascuno dei derivati esistenti. Convocate le banche controparti per verificare l'eventuale disponibilità a possibili rinegoziazioni dei contratti esistenti, in considerazione della complessità delle operazioni in essere e delle eventuali attività da intraprendere, la Regione ha ritenuto di doversi dotare del supporto di un soggetto specializzato nella valutazione degli strumenti finanziari, identificato con decreto n. 42 del 22/7/2013, il quale, entro il termine concordato del 3 ottobre successivo, ha concluso lo studio.

Con nota prot. 4389 del 2 settembre 2014, la Regione ha comunicato che tale studio ha evidenziato delle criticità "*che vanno discusse con le banche controparti*", e ha segnalato nuovamente che, in relazione ai contratti derivati, sono attualmente in atto numerosi contenziosi, presso la *High Court of Justice* londinese, attivati dalle controparti e finalizzati ad affermare la validità del contratto. La Regione Campania si è costituita in giudizio con incarichi legali di cui alle deliberazioni di Giunta regionale nn. 379 del 24/09/2013, 460 del 22/10/2013, 491 del 18/11/2013, 89 del 28/03/2014 e 101 del 15/04/2014.

La Regione afferma che tali contenziosi sono in una fase di sospensione, ad esclusione del giudizio intentato da Dexia per il quale si attende la fissazione della data di discussione.

Per quanto riguarda i contratti 2006, l'esito è strettamente legato all'operazione di estinzione/rimodulazione dei contratti finalizzata alla operazione di *Buy Back* di cui all'art. 45 del d. l. n. 66/2014 (vedi par. 6.3). Sul punto, un gruppo di professionisti²⁵, individuato a seguito della procedura pubblica prevista dalla dgr. n. 683 del 30/12/2013, ha già avviato una serie di incontri che dovranno necessariamente definire il contenzioso in via pregiudiziale a qualsiasi altra operazione.

Per quanto riguarda i contratti 2003, ad esclusione del giudizio attivato da Dexia, il gruppo di professionisti intende avviare le trattative per la composizione transattiva dei contenziosi. In tale sede, afferma in nota la Regione, saranno definite le criticità riscontrate dalla Commissione di studio sopra indicata.

Relativamente alla gestione del prestito tramite *sinking fund*, costituito a garanzia del rimborso del prestito obbligazionario, questa Corte già nelle precedenti relazioni raccomandava agli Organi regionali preposti, di procedere alle necessarie verifiche volte a rilevare eventuali elementi di eccessiva onerosità nonché a monitorare i pericoli connessi alla gestione del portafoglio titoli, onde evitare perdite ed esposizioni a rischi futuri non consoni alle sue funzioni

²⁵ La Regione specifica che il gruppo di professionisti, a termini del contratto stipulato in data 04/07/2014, ha le seguenti competenze: a) assistenza e consulenza giuridica ed economico-finanziaria (demandata ai professionisti abilitati in Italia), rappresentanza, difesa e patrocinio legale nei procedimenti giudiziari civili instaurati avanti alla High Court of Justice Queen's Beench Division Commercial Court dalle banche Dexia Crediop S.p.A., BNL S.p.A, J.P. Morgan Chase Bank e Intesa Sanpaolo S.p.A. subentrata a BIIS S.p.A, a sua volta subentrata a Banca OPI S.p.A, per l'accertamento della validità dei contratti derivati, da ciascuna stipulati con la Regione Campania nell'ottobre del 2003 e della legittimità della condotta dell'intermediario finanziario (limitatamente alle fasi di giudizio non oggetto di precedenti incarichi), nonché instaurandi avanti alla High Court of Justice Queen's Beench Division Commercial Court da parte della Regione o delle banche controparti, relativamente ai contratti derivati stipulati dalla regione Campania nel 2003, 2004 e 2006 e con Merrill Lynch Capital Markets Bank Ltd, UBS Ltd, Deutsche Bank AG London, Barclays Bank PLC e Intesa Sanpaolo S.p.A. subentrata a BIIS S.p.A, a sua volta subentrata a Banca OPI S.p.A, e concernenti la relativa validità/invalidità, oltre che la liceità/illiceità del comportamento dell'intermediario finanziario e consequenziale responsabilità civile, di natura precontrattuale, contrattuale ed extracontrattuale; b) assistenza, giuridico-legale ed economico-finanziaria, da prestare alla Regione, quale persona offesa dai reati, eventualmente in corso di accertamento, nella fase di indagine di procedimenti penali avviati da Procure della Repubblica, relativi ai contratti derivati degli anni 2003, 2004 e 2006, demandata ai professionisti abilitati in Italia; c) assistenza, giuridico-legale ed economico-finanziaria, stragiudiziale, finalizzata alla verifica ed alla predisposizione e adozione di atti di transazione e/o di rinegoziazione dei contratti derivati stipulati dalla Regione Campania, nell'ottobre 2003, rispettivamente con la Banca Dexia Crediop S.p.A., con la BNL S.p.A., con J.P. Morgan Chase Bank e con Intesa Sanpaolo S.p.A. subentrata a B115 S.p.A, a sua volta subentrata a Banca OPI S.p.A., e nel corso del 2006, con Merrill Lynch Capital Markets Bank Ltd, UBS Ltd, Deutsche Bank AG London, Barclays Bank PLC e Intesa Sanpaolo S.p.A. subentrata a BIIS S.p.A, a sua volta subentrata a Banca OPI S.p.A., demandata ai professionisti abilitati in Italia.

istituzionali e ai principi di sana gestione finanziaria,²⁶ richiedendo opportuna documentazione ed esaurienti notizie²⁷ circa i le modalità di gestione del fondo da parte delle banche interessate, relativi investimenti e loro valore attuale.²⁸

Con la citata nota prot. 4389 del 2 settembre 2014 la Regione, dopo aver ribadito che nell'ambito dei contratti derivati del 2006, che hanno come sottostante i prestiti obbligazionari, vi è anche l'operazione relativa al rimborso della quota capitale (*amortizing swap*) segnala che allo swap 2006 ed al successivo *amendment* del 2007, si accompagnano, da un lato, vari negozi giuridici a mezzo dei quali le banche controparti prestano a favore della Regione garanzie finanziarie per la protezione dell'interesse della Regione ad ottenere dalle banche la provvista necessaria a rimborsare gli investitori dei BOR emessi; ciascuna controparte ha costituito una garanzia finanziaria con "struttura e disciplina contrattuale separata dalle altre", volta ciascuna a garantire le obbligazioni di restituzione del capitale assunte da ogni singolo intermediario finanziario. In particolare, trattasi di un pegno di diritto italiano redatto a norma del d. lgs. n. 170/2004, di tre *Pledge Agreements*, redatti a norma della legge lussemburghese del 05/08/2005 e di un *Charge over account deed*, redatto a norma della legge inglese²⁹.

Appare quanto mai chiaro, da tutto ciò che si è sopra analiticamente esposto (corroborato anche dalle osservazioni degli Ispettori MEF) come non resti altro, agli Organi volitivi della Regione, se non agire ormai con decisione e determinazione, con il valido aiuto del consulente prescelto, al fine di trovare le giuste soluzioni per eliminare i derivati dannosi e per tempestivamente fronteggiare eventuali rischi nella gestione del sinking fund, rischi assolutamente non conciliabili con l'uso delle pubbliche risorse, che richiede la certezza che le somme annualmente versate dalla Regione alle banche, siano esattamente riversate (minimo nell'ammontare nominale e salvi eventuali interessi attivi), da queste ultime, alla Regione, al momento dell'obbligo di rimborso, dell'intera somma, agli obbligazionisti da parte dell'Ente.

²⁶ Infatti, una emissione obbligazionaria che preveda il globale rimborso ad una scadenza prefissata, (*bullet*), del totale debito contratto, comporta che un ente riceva un finanziamento dagli investitori istituzionali, che acquistano il *bond*, finanziamento che l'ente si impegna a restituire in unica soluzione, alla scadenza stabilita. Per evitare di scaricare sulle generazioni future l'intero onere del rimborso, l'art. 41 della legge 448/2001, ha imposto l'obbligo di costituire un fondo di ammortamento nel quale l'ente deve accantonare le risorse finanziarie utili al rimborso del prestito agli investitori; a tal fine viene stipulato un contratto derivato tra l'ente e la banca, attraverso il quale il primo si impegna a versare – secondo un piano di ammortamento concordato – periodicamente delle somme di denaro per tutta la durata del prestito, e la seconda si impegna a restituirglielo alla scadenza del *bond* (onde permettere la restituzione del capitale, da parte dell'ente, ai sottoscrittori delle obbligazioni). Il fondo (*sinking fund*) viene gestito dalla banca, la quale lo investe in titoli vari, scegliendoli all'interno di un ventaglio predefinito.

²⁷ Si veda per tutte la richiesta istruttoria n. 1027 del 20 febbraio 2013.

²⁸ In sede di adunanza pubblica per l'approvazione del referto relativo all'esercizio finanziario 2011, relativamente al *sinking fund*, costituito a garanzia del rimborso del prestito obbligazionario, è emerso che trattasi di gestione di fondi tramite pegno irregolare, aventi in sé potenziali elementi rilevanti di criticità, anch'essi da sottoporre al vaglio della apposita commissione di valutazione sui derivati.

²⁹ Fonte comune ai contratti di cui trattasi è la Direttiva 2002/47/CE in materia di contratti di garanzia finanziaria. Segnatamente: i) in data 26/06/2007 Banca OPI (cui oggi è subentrata, dopo BIIS, Intesa Sanpaolo) costituisce un pegno ai sensi del d. lgs. 170/2004 sul contante depositato sul conto corrente n. 01/30/02900 aperto a suo nome presso Banca IMI, per un importo corrispondente alle somme di volta in volta effettivamente versate dalla Regione quali quote capitale annuali in ragione dello Swap 2006 a garanzia dell'adempimento all'obbligazione assunta dalla banca nei confronti dell'ente; ii) a norma della legge lussemburghese del 5/08/2005: in data 30/07/2007 Barclays costituisce un *Pledge* su certificati di deposito depositati sul conto corrente e titoli n. 11516 aperto a suo nome presso la Clearstream Banking S.A; in data 26/06/2007 Deutsche Bank costituisce un *Pledge* sugli assets depositati sui conti nn. 10250 e 10251 aperti a suo nome presso Deutsche Bank Luxembourg S.A ed in data 04/12/2007, Merrill Lynch costituisce un *Pledge* sull'ammontare dei conti vincolati n. 10257 e 10258 aperti a suo nome presso Deutsche Bank Luxembourg S.A.; iii) in data 26/06/2007 UBS Limited costituisce un *Charge over account deed* nella forma di *floating charge*, a norma della legge inglese sull'ammontare del conto vincolato n. 37375401 aperto a suo nome presso la UBS AG di Londra.

3.3 - Operazioni di ristrutturazione del debito regionale

Relativamente alle operazioni di ristrutturazione del debito, che hanno interessato alcuni finanziamenti della Regione, avvenute negli anni 2006 e 2008, appare utile riportare le osservazioni in proposito scaturite dalla dettagliata analisi posta in essere dall'Ispettorato generale di finanza del MEF, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, e riportate nella *"Relazione sulla verifica in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica"*, eseguita presso la Regione Campania nel periodo 24 giugno – 25 agosto 2010 e depositata il 19 ottobre 2010, dalla quale si evince quanto segue:

- circa la ristrutturazione posta in essere nell'anno 2006, riguardante i debiti sopra indicati ai numeri 6) e 7) - emissione di prestiti obbligazionari - è emerso che l'effetto della rinegoziazione si è tradotto in un vantaggio a breve termine per l'ente ma anche che, comunque, non è stato possibile rilevare, dalla documentazione esaminata, il rispetto del principio della riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione,³⁰ considerate anche le penali di anticipata estinzione e le commissioni di collocamento dei titoli sul mercato;
- relativamente alla ristrutturazione avvenuta nell'anno 2008, riguardante i debiti sopra elencati ai numeri 2), 8) e 9), è stato evidenziato che, pur se le rinegoziazioni abbiano globalmente consentito alle casse regionali di avere vantaggi immediati (40,2 mln di euro nel 2008, 31,1 mln di euro nel 2009 e 30,7 mln di euro nel 2010), non può trascurarsi il fatto che, oltre alle penali già sostenute e ai maggiori costi futuri in termini di allungamento del periodo di rimborso, *"dall'anno 2024 l'operazione comporterà effetti negativi in termini di flussi di cassa, che nel periodo 2029/2037 saranno superiori, per ciascun anno, a 100 mln di euro"*;
- con nota prot. 4389 del 02/08/2014, la Regione Campania rappresenta che, nel corso dell'esercizio 2013, non ha posto in essere alcuna operazione di ristrutturazione, però, avvalendosi delle previsioni contenute nell'art. 45 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66³¹, nel corso del 2014, ha richiesto al MEF l'accesso alla ristrutturazione per le seguenti operazioni:
 - a) anticipazione di liquidità concessa dal MEF a decorrere dal 2008, allora con tasso di interesse fisso pari a 4,91%, per l'estinzione dei debiti sanitari di natura finanziaria e di natura commerciale cumulati al 31/12/2005, avente scadenza il 15/11/2037, e il cui debito residuo al 31/12/2013 risulta pari a euro 914.519.154,08, (punti 14, 15, 16 e 17 della precedente tabella);
 - b) prestito obbligazionario bullet in euro con scadenza 29/06/2026 e con debito residuo al 31/12/2013 pari ad euro 1.090.000.000,00 al tasso di interesse fisso del 4,849% (di cui al punto 6 della precedente tabella);
 - c) prestito obbligazionario bullet in dollari con scadenza 26/06/2036 e con debito residuo al 31/12/2013 di USD 1.000.000.000,00 (euro 800.000,00) al tasso di interesse fisso del 6,262% (di cui al punto 7 della predetta tabella), già oggetto di rinegoziazione, insieme con il precedente prestito bullet, nel corso del 2006.

³⁰ Si ricorda che l'art. 41, comma 2 della legge 448/2001 prevede che gli enti di cui al comma 1 possono emettere titoli obbligazionari e contrarre mutui con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione o dell'accensione, di un fondo di ammortamento, o previa conclusione di *swap* per l'ammortamento del debito. Fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'art. 2 del decreto legislativo 1 aprile 1996 n. 239, e successive modificazioni.

³¹ L'art. 45 del decreto-legge predetto, al comma 1, prevede infatti che il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare la ristrutturazione dei mutui contratti dalle Regioni ed aventi come controparte il MEF stesso, purchè tali mutui abbiano determinate caratteristiche, individuate dalla lettera a) del successivo comma 5 (alla data del 31 dicembre 2013, essi devono avere *"vita residua pari o superiore a 5 anni e importo del debito residuo da ammortizzare superiore a 20 milioni di euro ..."*).

Il successivo comma 11 prevede che la nuova operazione di anticipazione di liquidità deve essere rimborsata in 30 rate annuali costanti al tasso di interesse pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro con la durata finanziaria più vicina a quella nuova, come rilevato sulla piattaforma di negoziazione MTS il giorno della stipula.

Con decreto del 10 luglio 2014, il Ministero dell'economia e delle finanze ha proceduto all'individuazione delle operazioni di indebitamento delle Regioni ammesse alla ristrutturazione, ai sensi dell'articolo 45, comma 10, del decreto-legge suddetto, specificando, al comma 2 dell'art. 1, le operazioni di indebitamento della Regione Campania ammesse a ristrutturazione, coincidenti con quelle richieste e sopra descritte.

Conseguentemente, in data 6 agosto 2014, la Regione Campania ha stipulato la nuova operazione di anticipazione col MEF finalizzata all'estinzione delle precedenti anticipazioni, per un importo dichiarato pari a mln di euro 893,73, corrispondente al debito residuo al 31/12/2014, da rimborsare in 30 anni (scadenza il 15/11/2044) al tasso di interesse fisso del 3,55% e, con un risparmio di oneri finanziari in valore assoluto di mln euro 44,38 (vedere tabella successiva).

Tab. 14
(in euro)

Confronto tra i piani di ammortamento delle anticipazioni di liquidità													
Nuova Anticipazione MEF - tasso 3,55%- scadenza 15/11/2044						Nuova Anticipazione MEF - tasso 4,912%- scadenza 15/11/2037							
N° rata	Scadenza rata		Quota capitale	Quota interessi	Rata	Debito residuo	N° rata	Scadenza rata		Quota capitale	Quota interessi	Rata	Debito residuo
	giorno	anno						giorno	anno				
1	15-nov	2015	17.170.771,76	31.727.432,72	48.898.204,48	876.559.727,46	1	15-nov	2015	21.809.793,63	43.900.042,11	65.709.835,74	871.920.705,59
2	15-nov	2016	17.780.334,16	31.117.870,32	48.898.204,48	858.779.393,30	2	15-nov	2016	22.881.090,69	42.828.745,05	65.709.835,74	849.039.614,90
3	15-nov	2017	18.411.536,02	30.486.668,46	48.898.204,48	840.367.857,28	3	15-nov	2017	24.005.009,86	41.704.825,88	65.709.835,74	825.034.605,04
4	15-nov	2018	19.065.145,55	29.833.058,93	48.898.204,48	821.302.711,74	4	15-nov	2018	25.184.135,94	40.525.699,80	65.709.835,74	799.850.469,10
5	15-nov	2019	19.741.958,22	29.156.246,27	48.898.204,48	801.560.753,52	5	15-nov	2019	26.421.180,70	39.288.655,04	65.709.835,74	773.429.288,40
6	15-nov	2020	20.442.797,73	28.455.406,75	48.898.204,48	781.117.955,79	6	15-nov	2020	27.718.989,11	37.990.846,63	65.709.835,74	745.710.299,29
7	15-nov	2021	21.168.517,05	27.729.687,43	48.898.204,48	759.949.438,74	7	15-nov	2021	29.080.545,84	36.629.289,90	65.709.835,74	716.629.753,45
8	15-nov	2022	21.919.999,41	26.978.205,08	48.898.204,48	738.029.439,33	8	15-nov	2022	30.508.982,26	35.200.853,48	65.709.835,74	686.120.771,19
9	15-nov	2023	22.698.159,39	26.200.045,10	48.898.204,48	715.331.279,94	9	15-nov	2023	32.007.583,47	33.702.252,27	65.709.835,74	654.113.187,72
10	15-nov	2024	23.503.944,04	25.394.260,44	48.898.204,48	691.827.335,90	10	15-nov	2024	33.579.795,96	32.130.039,78	65.709.835,74	620.533.391,76
11	15-nov	2025	24.338.334,06	24.559.870,42	48.898.204,48	667.489.001,84	11	15-nov	2025	35.229.235,54	30.480.600,20	65.709.835,74	585.304.156,22
12	15-nov	2026	25.202.344,92	23.895.859,57	48.898.204,48	642.286.656,93	12	15-nov	2026	36.959.695,59	28.750.140,15	65.709.835,74	548.344.460,63
13	15-nov	2027	26.097.028,16	22.801.176,32	48.898.204,48	616.189.628,77	13	15-nov	2027	38.775.155,84	26.934.679,90	65.709.835,74	509.569.304,79
14	15-nov	2028	27.023.472,66	21.874.731,82	48.898.204,48	589.166.156,11	14	15-nov	2028	40.679.791,49	25.030.044,25	65.709.835,74	468.889.513,30
15	15-nov	2029	27.982.805,94	20.915.398,54	48.898.204,48	561.183.350,16	15	15-nov	2029	42.677.982,85	23.031.852,89	65.709.835,74	426.211.530,45
16	15-nov	2030	28.976.195,55	19.922.008,93	48.898.204,48	532.207.154,61	16	15-nov	2030	44.774.325,38	20.935.510,36	65.709.835,74	381.437.205,07
17	15-nov	2031	30.004.850,49	18.893.353,99	48.898.204,48	502.202.304,12	17	15-nov	2031	46.973.640,23	18.736.195,51	65.709.835,74	334.463.564,84
18	15-nov	2032	31.070.022,69	17.828.181,80	48.898.204,48	471.132.281,44	18	15-nov	2032	49.280.985,44	16.428.850,30	65.709.835,74	285.182.579,40
19	15-nov	2033	32.173.008,49	16.725.195,99	48.898.204,48	438.959.272,94	19	15-nov	2033	51.701.667,44	14.008.168,30	65.709.835,74	233.480.911,96
20	15-nov	2034	33.315.150,29	15.583.054,19	48.898.204,48	405.644.122,65	20	15-nov	2034	54.241.253,36	11.468.582,38	65.709.835,74	179.239.658,60
21	15-nov	2035	34.497.838,13	14.400.366,35	48.898.204,48	371.146.284,52	21	15-nov	2035	56.905.583,72	8.804.252,02	65.709.835,74	122.334.074,88
22	15-nov	2036	35.722.511,38	13.175.693,10	48.898.204,48	335.423.773,14	22	15-nov	2036	59.700.785,99	6.009.049,75	65.709.835,74	62.633.288,89
23	15-nov	2037	36.990.660,54	11.907.543,95	48.898.204,48	298.433.112,61	23	15-nov	2037	62.633.288,60	3.076.547,14	65.709.835,74	0,29
24	15-nov	2038	38.303.828,98	10.594.375,50	48.898.204,48	260.129.283,62							
25	15-nov	2039	39.663.614,91	9.234.589,57	48.898.204,48	220.465.668,71							
26	15-nov	2040	41.071.673,24	7.826.531,24	48.898.204,48	179.393.995,47							
27	15-nov	2041	42.529.717,64	6.368.486,84	48.898.204,48	136.864.277,82							
28	15-nov	2042	44.039.522,62	4.858.681,86	48.898.204,48	92.824.755,21							
29	15-nov	2043	45.602.925,67	3.295.278,81	48.898.204,48	47.221.829,53							
30	15-nov	2044	47.221.829,53	1.676.374,95	48.898.204,48	0,00							
			893.730.499,22	573.215.635,24	1.466.946.134,40					893.730.498,93	617.595.723,09	1.511.326.222,02	

Fonte: Regione Campania

Per quanto attiene alle operazioni in obbligazioni, in base al comma 2 dell'art. 45 del sopra citato d. l. n. 66/2014, il MEF può effettuare emissioni di titoli di Stato destinate al riacquisto da parte delle Regioni dei titoli obbligazionari da esse emessi.³²

³² I titoli obbligazionari devono avere le caratteristiche indicate al successivo comma 5, lettera a), e cioè vita residua pari o superiore a 50 anni e valore nominale dei titoli obbligazionari regionali in circolazione superiore a 250 milioni di euro.

Per i titoli in valuta rileva il cambio fissato negli swap di copertura insistenti sulle singole emissioni. Secondo il successivo comma 8, il riacquisto deve avvenire per il tramite di uno o più intermediari individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze tra gli specialisti in titoli di Stato, che ricevono apposito mandato delle singole regioni. In base al successivo comma 12, il riacquisto dei titoli deve tenere conto del valore dei derivati sottostanti ed è finanziato con una operazione di anticipazione di liquidità avente le caratteristiche indicate al comma 11. (Il comma 11 dell'art. 45 del d. l. n. 66/2014 recita: "A seguito della ristrutturazione dei mutui nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze, il debito residuo è rimborsato in trenta rate annuali di importo costante. Il tasso di interesse applicato al nuovo mutuo è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro con la durata finanziaria più vicina a quella del nuovo mutuo concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze, come rilevato sulla piattaforma di negoziazione MTS il giorno della firma del nuovo contratto di prestito.")

In ogni caso, qualora i titoli oggetto di riacquisto rappresentino il sottostante di operazioni in strumenti derivati, la Regione provvede alla contestuale chiusura anticipata di questi ultimi e l'eventuale valore di mercato positivo incassato dalla chiusura anticipata dei derivati è vincolato all'utilizzo da parte della Regione al riacquisto del debito sottostante il derivato stesso. Se invece il derivato presenta un valore di mercato negativo, il comma 13 prevede che esso debba essere ricompreso nell'operazione di riacquisto, a condizione che la somma del valore di riacquisto dei titoli e del valore di mercato del derivato non sia superiore al valore nominale dei titoli stessi.

Al comma 14 viene affermato che, laddove *“la somma del prezzo di acquisto del titolo e del valore degli strumenti derivati ad esso collegato comportasse un aumento del debito delle pubbliche amministrazioni come definito dal Regolamento UE 479/2009, non si dà luogo all'operazione”*.³³

La valutazione del derivato (comma 15), pur se di competenza di ogni singola Regione ai fini della ristrutturazione prevista dalla normativa in esame, deve essere effettuata sotto la supervisione del MEF.

A seguito di una prima riunione operativa con gli enti coinvolti, il MEF ha individuato le banche tra le quali gli stessi avrebbero potuto scegliere l'intermediario per il riacquisto dei titoli.³⁴

Secondo l'intenzione del MEF, al fine di far cogliere agli investitori la particolare convenienza, l'iniziativa dovrebbe partire contemporaneamente per tutte le Regioni, anche se, dal punto di vista formale, le operazioni sarebbero tutte diversificate, una per ciascuna di esse, a prezzi di riacquisto differenti, determinati dalle singole negoziazioni in cui si considerano il valore dei titoli, il rating della singola Regione, ed altri fattori peculiari.³⁵

Sempre al fine di evitare che l'operazione possa essere gestita in modo differente per ciascuna Regione, con particolare rilievo alla contrattualistica estremamente complessa e

³³ L'articolo 1 dal Regolamento UE 479/2009 provvede, anche ai fini del protocollo sulla procedura dei disavanzi eccessivi, alla definizione univoca della terminologia conformemente al SEC95 (sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità). Così, al comma 2 definisce *“pubblico”* ... ciò che riguarda il settore *«amministrazioni pubbliche»*, suddiviso nei sottosettori *«amministrazioni centrali»*, *«amministrazioni di Stati federati»*, *«amministrazioni locali»* e *«enti di previdenza e assistenza sociale»* escluse le transazioni commerciali quali sono definite nel SEC 95. L'esclusione delle transazioni commerciali significa che il settore *«amministrazioni pubbliche»* comprende soltanto le unità istituzionali che, a titolo di funzione principale, producono servizi non destinabili alla vendita.” Al comma 3 definisce il *«disavanzo (o avanzo) pubblico»* quale *“indebitamento (o accreditamento) netto del settore «amministrazioni pubbliche»*”, mentre al comma 5 afferma che *“per «debito pubblico» si intende il valore nominale di tutte le passività (lorde) del settore «amministrazioni pubbliche» in essere alla fine dell'anno, ad eccezione di quelle passività cui corrispondono attività finanziarie detenute dal settore «amministrazioni pubbliche»* Il debito pubblico è costituito dalle passività delle amministrazioni pubbliche classificate nelle categorie seguenti: *“biglietti, monete e depositi, titoli diversi dalle azioni, esclusi gli strumenti finanziari derivati, e prestiti...”*.

³⁴ La Regione Campania riferisce che, secondo il MEF, il riacquisto dei titoli obbligazionari (Buy Back) debba avvenire in modo che il mercato percepisca lo stesso come un'operazione unitaria, un tutt'uno inscindibile (per un valore complessivo tra tutte le Regioni interessate di circa 8,2 miliardi di Euro) al fine di rendere l'offerta di riacquisto più appetibile per gli investitori. Ciò dovrebbe portare un vantaggio sia in termini di ammontare complessivo di titoli riacquistabili, sia in termini di prezzo di riacquisto. L'operazione postulata ha la struttura di *Tender Offer* (un'offerta pubblica aperta finalizzata al riacquisto dei titoli obbligazionari, rivolta a tutti gli obbligazionisti, ad un prezzo determinato, per un periodo di tempo specificato, nella quale la Regione dichiara di essere disposta ad acquistare qualsiasi quantità di titoli a quel prezzo stabilito (*for any and all*)).

Inoltre si rileva che il MEF ha chiarito che *“la tipologia di OPA (tender offer for any and all) dovrebbe escludere la possibilità del default selettivo ed il trigger del CDS, che si verificherebbe nel caso di OPA totalitaria (l'OPA totalitaria presuppone la convocazione dell'assemblea degli obbligazionisti, la quale con la maggioranza del 75% potrebbe deliberare la vendita totale, anche della quota detenuta dalla minoranza; in tal caso si presenta il rischio di oppressione delle minoranze, il quale fa scattare in automatico da parte delle agenzie di rating la classificazione di merito a livello di default selettivo per un periodo di almeno, pare, 10 giorni)”*.

³⁵ La finalità di tali operazioni è, dunque, il riacquisto della parte più consistente possibile delle obbligazioni, sostanzialmente compito dell'intermediario che, su mandato della Regione, dovrebbe negoziare con gli investitori e comunicare alla Regione una serie di prezzi e le relative percentuali di titoli acquistabili.

specialistica, il MEF ha invitato gli enti a individuare un unico legale con forte esperienza internazionale destinato ad assistere le Regioni nell'operazione di riacquisto dei titoli.³⁶

Ai sensi del comma 16, le Regioni assumono in autonomia le decisioni in ordine al riacquisto dei titoli e alla chiusura anticipata delle eventuali operazioni in strumenti derivati ad essi riferite, tenendo conto anche dei versamenti già avvenuti negli swap di ammortamento, nei fondi di ammortamento o, comunque, delle quote capitale già accantonate per l'ammortamento di titoli con unico rimborso a scadenza.

Relativamente alla chiusura dei propri derivati, la Regione Campania ha avviato, tramite il gruppo di professionisti individuato a seguito della procedura pubblica prevista dalla dgr. n. 683 del 30/12/2013 (contratto stipulato in data 04/07/2014), una serie di trattative al fine di procedere, in via pregiudiziale, alla chiusura del contenzioso attualmente in essere con le controparti ed alla determinazione dei valori di chiusura dei derivati finalizzati a consentire l'operazione di *buy back*.

In tale fase si sta effettuando un'analisi dei costi impliciti e delle *fee* spettanti alle controparti, tra le quali si segnala in particolare il costo del *funding*, cioè il costo al quale il singolo intermediario acquista il denaro necessario alla restituzione alla Regione delle somme oggetto del contratto. Le Regioni, nel calcolo della fattibilità dell'operazione di riacquisto dei titoli e contestuale estinzione/rimodulazione dei contratti derivati, stanno altresì valutando gli effetti patrimoniali conseguenti in termini di prezzo di riacquisto dei titoli e recupero delle quote capitale già versate.

L'operazione è stata sospesa al termine del 2014 in quanto i parametri di prezzo richiesti dagli investitori non erano compatibili con i limiti imposti sia dall'art. 41, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, (come modificato dall'articolo 1, comma 70 della legge n. 311 del 2004, poi dall'articolo 3, comma 66, della legge n. 203 del 2008), che prescrive la convenienza finanziaria della nuova operazione, sia dall'art. 45, comma 14, del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, che contempla il divieto di incremento dell'indebitamento. A seguito della modifica, introdotta dall'art. 9, comma 6, del decreto legge n. 78/2015, al comma 2 del medesimo art. 45 del decreto legge n. 66/2014, che ha previsto la possibilità per il MEF di attribuire alle Regioni interessate all'operazione un contributo a fondo perduto nei limiti complessivi di mln di euro 543,17, l'operazione *de qua* è stata rilanciata.

Sembrirebbe emergere chiaramente, da quanto rappresentato, che restano in capo alle singole Regioni i rischi connessi alla buona riuscita dell'operazione, dipendenti non solo da situazioni negative di mercato ma anche da capacità di scelta, di valutazione e di negoziazione dei singoli operatori, non sembrando che si sia inteso trovare, a livello centrale, soluzioni uniformi che armonizzino e concilino tutti gli interessi in gioco.

Tanto è sufficiente a raccomandare ai responsabili regionali coinvolti l'attenzione necessaria che si richiede a chi amministra denaro e beni appartenenti alla pubblica amministrazione.

Nelle controdeduzioni, la Regione aggiorna sull'operazione di riacquisto dei titoli obbligazionari, conclusa, si afferma, il 16/12/2015. La Regione dichiara, altresì, che "*.....tutta l'operazione di Buy Back dei titoli obbligazionari, compresa la fase di estinzione dei derivati, è stata contraddistinta da elevatissimi profili di armonizzazione delle azioni tra le diverse Regioni coinvolte.....Anche gli atti amministrativi adottati sono stati elaborati e predisposti (fatte salve le peculiarità di ciascuna regione) in sede di Conferenza delle Regioni. In particolare, in Conferenza, con la supervisione ed il parere del Mef (peraltro presente in tutte le fasi, anche di negoziazione con i dealers), è stato adottato il disciplinare per il calcolo di convenienza finanziaria recepito ed adottato da parte di tutte le Regioni. Infine si segnala che il Mef ha*

³⁶ In sede di Conferenza delle Regioni, si è stabilito di scegliere quali intermediari tutte le quattro banche individuate dal MEF. Sul punto, però, la regione Campania ha chiarito che nei confronti di tre dei quattro soggetti vi sono, in via diretta per Deutsche e Barclays, ed in via indiretta per BNP Paribas, all'interno del cui gruppo rientra BNL, contenziosi in corso sui relativi contratti derivati sottoscritti con gli stessi, per cui intende chiedere di concentrare la scelta sull'unico intermediario per il quale non risulta un'ipotesi di conflitto di interesse. Ha dichiarato invece che non vi è alcuna ragione ostativa circa la scelta di un unico legale per tutte le Regioni, individuazione che deve avvenire secondo le modalità da definire in sede di Conferenza.

attivamente partecipato e supervisionato tutte le attività di definizione dei valori di unwind dei derivati, anche mediante presenza telefonica durante le pricing call”.

3.4 - I vincoli normativi all'indebitamento

Il Legislatore, a garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse, pone una serie di vincoli sia di natura qualitativa che quantitativa.

3.4.1 - I limiti qualitativi

L'articolo 119 Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, limita il ricorso all'indebitamento esclusivamente al finanziamento delle spese di investimento, prescrizione ribadita dall'art. 10 della legge n. 243/2012. Tali norme sono richiamate anche dall'art. 62 del d. lgs. n. 118/2011 e successive modifiche e integrazioni che, nel precisare che presupposto dell'autorizzazione alla contrazione di nuovo indebitamento è l'approvazione da parte del Consiglio regionale del rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti, dispone che *"il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243"*.

Già questa Corte ha evidenziato come l'indebitamento della Regione, formalmente rivolto al finanziamento di spese per investimenti e politiche di sostegno per gli investimenti degli enti locali e delle imprese sia stato, in realtà, spesso destinato a liberare tutte le risorse prive di vincoli di destinazione da convogliare per le più urgenti esigenze di cassa. La stessa relazione degli ispettori del MEF, più volte richiamata, rileva come la tipologia di spese finanziate mediante indebitamento, anche al di fuori del settore sanitario, non siano state in molti casi qualificabili come investimento, così come inteso dall'articolo 3, commi da 16 a 21, della legge 350/2003,³⁷ con gravi conseguenze sia in termini di gestione del bilancio (consolidamento dei livelli di spesa che, attraverso l'indebitamento, si mantiene al di sopra di quello che sarebbe consentito dalle effettive disponibilità), che di equità intergenerazionale (rimborso dei mutui con oneri a carico dei bilanci futuri).³⁸

Emerge inoltre che *"I comportamenti oggetto di censura sono stati comunque agevolati dalle banche mutuatarie, che non hanno accertato, così come prevede l'articolo 3, comma 19, della legge 350/2003, la concreta natura degli interventi finanziati, così come responsabilità a carico dell'ente sembrano emergere dall'esame degli atti relativi al rapporto con la BEI"*.³⁹

Si ricorda che, con sentenza 12/12/2012 n. 309, la Corte costituzionale - come già avvenuto per l'art. 5, commi 1 e 2, della legge di approvazione del bilancio di previsione per

³⁷ Secondo tale norma, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 425/2004 e della giurisprudenza costante di questa Corte, possono essere considerati investimenti solo quegli interventi che determinano un incremento patrimoniale dell'ente.

³⁸ L'indagine posta in essere dagli ispettori del MEF ha riguardato i programmi di investimento relativi all'anno 2006, finanziati mediante parte delle risorse ottenute attraverso l'emissione del prestito obbligazionario, il programma investimenti 2007, finanziato mediante l'apertura di credito per complessivi 749,44 mln ed il programma di investimenti 2008, finanziato mediante l'apertura di credito concessa dalla BEI e utilizzata per 250 mln di euro. Il metodo di esame è consistito nell'analisi della lista delle correlazioni tra capitoli di entrata e capitoli di spesa finanziati con l'indebitamento, attraverso un'analisi a campione che ha consentito di verificare molti capitoli di dubbia imputazione.

³⁹ Si riporta, in proposito, quanto osservato dagli ispettori, relativamente al contratto posto in essere dalla Regione per il finanziamento del piano investimenti 2007, sottoscritto in data 16 aprile 2008 con un pool di banche con capogruppo Depfa Bank. Essi evidenziano che: *"...all'articolo 1 si può leggere: "La concessione del credito di cui al presente contratto è effettuata sul presupposto, dichiarato e garantito dalla Regione, a beneficio della banca finanziatrice, che le obbligazioni della Regione nascenti dal presente contratto sono valide ed efficaci in quanto assunte nel pieno rispetto della normativa statale e regionale applicabile in materia di indebitamento della Regione", mentre dalla lettura dell'articolo 2 si può rilevare come la richiesta di accredito delle erogazioni in favore dell'ente dovrà essere accompagnata da dichiarazione del dirigente responsabile del servizio finanziario, ovvero da altro soggetto a ciò abilitato, attestante che le somme di cui si chiede l'erogazione sono destinate al finanziamento di investimento..."*; nella fattispecie oggetto di esame gli ispettori hanno rilevato che l'istituto finanziatore non è venuto a conoscenza degli specifici investimenti da realizzare, ma si è accontentato di una autodichiarazione in merito da parte della Regione Campania, in modo non conforme al dettato legislativo.

l'anno 2011⁴⁰ - ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 2, ove si autorizzava per l'esercizio 2012 il ricorso al mercato finanziario, entro il limite di euro 144,83 milioni di euro, in quanto l'assenza della dettagliata specificazione, in apposito allegato, dei capitoli e delle UPB finanziate (ora delle Missioni e dei Programmi) dalle operazioni di indebitamento preclude la possibilità di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per finanziare spese di investimento, in conformità con quanto stabilito dall'art. 3, commi 16 e ss., l. n. 350/2003.⁴¹

Inoltre, la sentenza sopra citata rilevava che alla data di approvazione del bilancio di previsione del 2012 non era stato ancora approvato da parte della Regione il rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2010; da ciò derivava il contrasto con l'art. 9, comma 4, della

⁴⁰ La Corte costituzionale, con sentenza n. 70/2012, già aveva dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Campania n. 5 del 15 marzo 2011 (bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013), in quanto la stessa autorizzava il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, nel limite complessivo di 58,45 mln, per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società che svolgono attività strumentali, senza prevedere il dettaglio dei capitoli e delle UPB, non consentendo di verificare l'effettivo utilizzo della somma per il finanziamento delle spese di investimento, nell'osservanza delle regole e limiti previsti dall'articolo 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003. Sostiene la Corte: "Queste prescrizioni costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, cost. (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, quarto comma, cost. Pertanto, la mancata dimostrazione del loro rispetto nell'impostazione del bilancio di previsione 2011 rende costituzionalmente illegittima in parte qua la legge n. 5 del 2011".

⁴¹ Dette disposizioni – come modificate dall'art. 62, comma 9, del d. l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, – sono così articolate: "16. Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento. 17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche nonché, sulla base dei criteri definiti in sede europea dall'Ufficio statistico delle Comunità europee (EUROSTAT), l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

18. Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio. 19. Gli enti e gli organismi di cui al comma 16 non possono ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società finalizzata al ripiano di perdite. A tale fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società partecipata, per la quale si effettua l'operazione, relativo all'esercizio finanziario precedente l'operazione di conferimento di capitale, non presenta una perdita di esercizio".

legge di contabilità regionale n. 7 del 2002, il quale prevede che "non può essere autorizzato l'accesso al nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio dei due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce".

3.4.2 - I limiti quantitativi

Il rispetto del limite all'indebitamento è sancito nell'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970 n. 281, prima sostituito dall'art. 23 del d.lgs. n. 76/2000 e poi modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183, mentre l'ultimo periodo del comma è stato aggiunto dalla legge n. 147 del 27 dicembre 2013.

Secondo tale norma, *"l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa. Nell'ammontare complessivo delle entrate da considerare ai fini del calcolo del limite dell'indebitamento sono comprese le risorse del fondo di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle partecipazioni al gettito derivante dalle accise"*.⁴²

Il comma 3 del citato art. 8 della l. n. 183/2011 stabilisce che gli enti territoriali, a decorrere dall'anno 2013, sono tenuti a ridurre l'entità del debito pubblico, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica.

La medesima norma afferma che le disposizioni in materia di limiti quantitativi all'indebitamento costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e che le modalità di attuazione sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata.⁴³

⁴² In deroga a quanto disposto dal secondo comma dell'art. 10 sopra citato, il comma 1 dell'art. 2 e il comma 4 dell'art. 3, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, come modificato dalla legge di conversione 6 giugno 2013, n. 64, hanno, rispettivamente, stabilito:

- « Le regioni e le province autonome che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, diversi da quelli finanziari e sanitari di cui all'articolo 3, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a causa di carenza di liquidità, in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, chiedono al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013 l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti, a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari" di cui all'articolo 1, comma 10»;

- « Le regioni e le province autonome che, a causa di carenza di liquidità, non possono far fronte ai pagamenti di cui al comma 1 del presente articolo, in deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, trasmettono, con certificazione congiunta del Presidente e del responsabile finanziario, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria Generale dello Stato, entro il 31 maggio 2013 l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 2, ed entro il 15 dicembre 2013 l'istanza di accesso all'anticipazione di liquidità di cui al comma 3, per l'avvio delle necessarie procedure amministrative ai fini di cui al comma 5. Il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto direttoriale, può attribuire alle regioni che ne abbiano fatto richiesta, con l'istanza di cui al primo periodo, entro il 15 dicembre 2013, importi superiori a quelli di cui al comma 3, nei limiti delle somme già attribuite ad altre regioni ai sensi del medesimo comma 3, ma non richieste».

⁴³ Con sentenza n. 175 del 13 giugno 2014, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata in relazione alle disposizioni dettate dall'art. 8, comma 3, della l. n. 183/2011, ed ha rilevato che la norma include anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome poiché possiede una portata estremamente ampia facendo riferimento generico agli enti territoriali, in funzione di una esigenza di "tutela dell'unità economica della Repubblica" nel suo complesso, quale è quella della riduzione del debito.

L'art. 77⁴⁴ lett. a) del d.lgs. n. 118/2011 dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1 gennaio 2015, dell'art. 10 della l. n. 281/1970 e, ai sensi del comma 6 dell'art. 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato ed integrato dall'art. 1 del decreto legislativo n. 126/2014, si prevede che le Regioni possano autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità", ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa.⁴⁵

Concorrono al limite di indebitamento, oltre alle accise che alimentano il fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, 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 stessa ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

Tale limite è determinato anche con riferimento ai finanziamenti imputati contabilmente agli esercizi successivi.

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

La Regione Campania, nel corso del 2013, non ha posto in essere nuove forme di indebitamento; le uniche operazioni finanziarie realizzate nell'anno sono le anticipazioni di liquidità da parte dello Stato ai se

nsi del d. l. 8 aprile 2013, n. 35.

E' d'obbligo evidenziare che il valore raggiunto, nel 2013, dall'indice di indebitamento, dato dal rapporto tra il complesso delle annualità di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui e degli altri debiti in estinzione nell'esercizio e il valore delle entrate tributarie non vincolate accertate⁴⁶ (947,26 mln di euro), supera il 50%,⁴⁷ di gran lunga eccedente al vincolo del 20% stabilito dalla normativa.

Questa Sezione ha sempre ritenuto di dovere inserire, nell'ammontare dei debiti, ai fini del calcolo dell'indice di indebitamento anche il mutuo MEF trentennale per il ripiano del disavanzo della spesa sanitaria di cui ai numeri 14) 15) 16) e 17) della tabella n.10, sia la cartolarizzazione dei debiti sanitari maturati sino all'anno 2005, di cui al punto 18) della predetta tabella consistendo, le stesse, comunque in passività patrimoniali.⁴⁸

⁴⁴ Articolo aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), d. lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

⁴⁵ Ciò ad eccezione di quanto previsto dall'art. 8, comma 2bis, della legge n. 183/2011 in materia di finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011, che lascia inalterato il limite del 25% per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale.

⁴⁶ Il dato relativo al valore degli accertamenti delle entrate tributarie non vincolate è stato fornito dalla Regione.

⁴⁷ L'importo relativo agli oneri di ammortamento risulta costituito dalla somma delle quote di ammortamento del capitale e da quella degli interessi complessivamente pagati nell'anno 2013, sui mutui e prestiti riportati nella tabella n. 10. Circa la quota capitale, a quella evidenziata in tabella occorre aggiungere l'accantonamento quota capitale rimborso bond per 60,34 mln. Per quanto riguarda l'importo delle quote interessi, alla somma indicata in tabella (comprensiva anche degli interessi di cartolarizzazioni e prestito MEF), si aggiungono gli oneri relativi agli *swap* 2003 e quelli, al netto degli incassi, relativi alle due emissioni obbligazionarie.

⁴⁸ Deliberazione n. 20/2012 della Sez. reg. di controllo Campania ove, nell'allegato referto sulla finanza regionale, si afferma che " [...] *Dette operazioni finanziarie finalizzate al ripiano dei disavanzi sanitari correnti, ancorché non*

Il limite risulterebbe, comunque, superato anche volendo escludere dall'ammontare i debiti suddetti. Infatti, anche in tale ipotesi, l'indice risulta superiore al limite consentito dalla normativa vigente, attestandosi al 34,04% ed, in termini assoluti, superando la quota annuale destinabile ad ammortamento di mutui di oltre 133 mln di euro⁴⁹.

Il superamento di detta soglia, come già rappresentato nella relazione relativa agli esercizi precedenti, in disparte ogni considerazione in merito alla sussistenza delle condizioni di effettiva sostenibilità finanziaria di medio periodo, impedisce alla Regione di contrarre nuovo indebitamento fino a quando gli oneri di ammortamento dovessero rimanere al di sopra di detta percentuale.

E' d'obbligo evidenziare che la Regione Campania ha modificato la propria normativa in tema di limiti quantitativi all'indebitamento, adeguandosi dal 2013 alla normativa statale.⁵⁰

riprodotta tra i debiti che la Regione Campania annovera nel passivo del Conto del patrimonio, costituiscono nuovo indebitamento in quanto trattasi di passività patrimoniali a tutti gli effetti. Invero, la Regione, accettando la delegazione di pagamento da parte delle Aziende sanitarie in favore della società veicolo, ha assunto l'impegno di predisporre i futuri adempimenti rateizzati risultanti dall'accordo di dilazione e ristrutturazione del debito e di effettuare il pagamento delle quote annuali di ammortamento del debito finanziario direttamente alla società veicolo. Con ciò ha assunto, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni a lunga scadenza classificabili come "debiti a lungo termine" da rimborsare attraverso piani pluriennali con rata fissa ...Analogamente, anche il prestito statale trentennale, corrispondente all'ammontare del debito residuo in sanità risultante dall'attuazione della menzionata operazione di cartolarizzazione e delle altre misure di finanziamento previste..."

⁴⁹ Solo a titolo di confronto, la Regione rappresenta che ove si operasse il calcolo sulla base dell'art. 62, comma 6, dlgs 118/2011, che detta il nuovo limite di indebitamento, il valore di sfioramento per il 2013 si attesterebbe a soli 11,88 mln di euro. Nelle controdeduzioni, inoltre, la Regione rileva che, per l'esercizio 2014, in base al calcolo previsto dalla nuova normativa introdotta dall'art. 62 citato, risulta rispettare i limiti quantitativi del vincolo di indebitamento.

⁵⁰ Originariamente, infatti, il comma 2 dell'art. 9 della legge n. 7/2002 di contabilità della Regione Campania, stabiliva che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi fosse calcolato sull'ammontare complessivo delle entrate tributarie della Regione; l'art. 1, comma 12, lettera c), l.r. 6 maggio 2013, n. 5 ha circoscritto tale rapporto alle entrate tributarie non vincolate, prevedendo che "L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione in ciascun esercizio non può comunque superare il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione."

3.5 Conclusioni

L'ammontare del debito residuo della Regione pari, a fine anno 2013, a 9.010,98 mln di euro, evidenzia un rilevante rapporto rispetto alle entrate correnti accertate nell'anno stesso e un elevato indice di indebitamento.

A fronte di tale situazione, riportandosi a tutto quanto esposto in motivazione, questa Sezione sottolinea la stringente necessità di:

- attuare le rigorose politiche di programmazione e gestione di bilancio necessarie alla soluzione delle problematiche sottese al disequilibrio strutturale e allo stratificato indebitamento, non sottovalutando le considerazioni emerse (il 23 giugno 2016) dalla Decisione di Parifica delle SSRR della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2015, in merito alla negatività dei tagli lineari e alle opportunità offerte da una selezionata spending review, volta ad eliminare gli sprechi e a sostenere gli investimenti, nell'ambito di un processo riorganizzativo della macchina pubblica che continua a procedere in maniera *"defatigante e disordinata"*;
- eliminare i derivati relativi all'anno 2003, che hanno causato alla Regione una perdita cumulata, al 31 dicembre 2013, di 132,66 mln euro (26,08 mln solo nell'anno 2013), e ormai privi di qualsiasi funzione di copertura vista la ristrutturazione del debito sottostante, avvenuta nel lontano 2008;
- monitorare con attenzione le operazioni poste e da porre in essere in merito alla ristrutturazione globale dei derivati 2006 e del relativo sinking fund, in corso di esecuzione, senza perdere di vista la previsione di legge in merito al divieto di aumento globale del debito e la tutela dei risparmiatori obbligazionisti, all'atto della loro richiesta di rimborso, senza che lo stesso si traduca in un aggravio di spese da parte della Regione.

Si consiglia, in definitiva, di porre in essere le su esposte misure con il valido aiuto dell'Avvocatura regionale e del Consulente prescelto, non potendo questa Corte, in questa sede, esprimersi con qualsiasi valutazione tecnica, che la farebbe immettere in processi decisionali amministrativi, di esclusiva competenza degli enti gestori; né, questa Sezione, potrebbe verificare la legittimità degli atti, valutazioni e/o comportamenti posti o da porre in essere da parte degli organi regionali, eventualmente di competenza della Procura o di altre Giurisdizioni.

CAPITOLO IV

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO (Magistrato Istruttore: Primo Referendario Carla Serbassi)

4.1 Evoluzione normativa

La disciplina relativa al patto di stabilità interno ha subito, nel corso degli anni, ripetute modifiche allo scopo di costruire un sistema di regole che risultasse ogni volta più incisivo e, al contempo, più flessibile in ossequio al principio di autonomia finanziaria riconosciuto nella nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione.⁵¹

⁵¹ Introdotta nel nostro ordinamento con l'articolo 28 della legge n. 448/1998, è stata ridefinita, relativamente al comparto Regioni, dall'art. 1 del decreto legge n. 347/2001, convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2001, n. 405 ove si prevedeva un contenimento della spesa corrente per il 2002 (al netto delle poste indicate) in misura percentuale, tenendo conto dei tassi d'inflazione.

Le successive leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004 hanno sostanzialmente confermato tale impostazione di controllo dei tetti di spesa.

Ulteriori vincoli sono stati introdotti con i commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del decreto legge n. 168 del 12 luglio 2004, convertito nella legge n. 191 del 30 luglio 2004, disposizioni che, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni e agli enti locali, sono state poi colpite da declaratoria di incostituzionalità⁵¹.

Relativamente all'esercizio 2005, le regole in materia sono state dettate dalla legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005) con l'art. 1, comma 21 e seguenti, e, per l'esercizio finanziario 2006, dai commi 138 e seguenti dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria per il 2006). Tali ultime disposizioni hanno imposto un sistema di tetti separati di spesa da applicarsi, rispettivamente, alle spese correnti ed a quelle in conto capitale (con le consistenti eccezioni previste), prevedendo, peraltro, per queste ultime, la possibilità di superamento dei limiti qualora si fosse verificata una compensazione con corrispondenti riduzioni della spesa corrente, ma non viceversa.

Per l'esercizio finanziario 2007, invece, le regole sul patto di stabilità interno – dettate dall'art. 1, commi 655 e seguenti della legge n. 296/2006 – sono tornate ad una considerazione unitaria delle spese correnti e di quelle in conto capitale, consentendo una libera operatività di compensazioni reciproche tra le due categorie. Tale meccanismo ha trovato sostanziale conferma per gli esercizi 2008 e 2009.

Una nuova e più stringente disciplina è stata introdotta, a valere dall'esercizio 2010, con il D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010 n. 122) in termini di sanzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e seguenti (art. 14).

4.2 Il patto di stabilità interno per l'anno 2013

Originariamente, la disciplina del patto di stabilità interno delle Regioni per l'anno 2013 era stata dettata dall'art. 1, comma 125 e seguenti, della predetta legge n. 220 del 13 dicembre 2010 (legge di stabilità 2011) che fissava le regole per il triennio 2011-2013.

Queste ultime erano coerenti con la precedente disciplina, incentrata su una considerazione unitaria delle due categorie di spesa (corrente e in conto capitale) e su una loro reciproca compensazione ai fini del raggiungimento dei due obiettivi programmatici di spesa formulati ancora in termini di competenza e di cassa. Ma, mentre la disciplina del patto per il 2011 si incentrava sul contenimento della spesa finale attraverso l'indicazione di soli valori percentuali, come stabiliti dall'art. 1, commi 126 e 127, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), per i due anni successivi, l'art. 32 della l. n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità 2012), introducendo una modifica di notevole portata, definiva, per ciascuna Regione, obiettivi di risparmio determinati nel loro ammontare sia per la competenza che per la cassa. In particolare, i commi 2 e 3 del predetto articolo stabilivano che il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria e in termini di cassa di ciascuna regione a statuto ordinario non poteva essere superiore, per ciascuno degli anni 2012 e 2013, agli obiettivi di competenza 2012 e 2013 trasmessi ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 15 giugno 2011, detratti gli importi stabiliti nelle apposite tabelle ad esso allegate.

Per l'esercizio 2013, ulteriori novità sono state introdotte da specifiche disposizioni sul patto di stabilità interno delle Regioni dall'art. 1, commi 448 e seguenti, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013) che ne ha modificato la disciplina per il periodo 2013-2016, adottando una diversa modalità di calcolo delle spese sottoposte al vincolo del patto e richiedendo il rispetto contestuale di due obiettivi distinti, il primo in termini di competenza finanziaria ed il secondo in termini di competenza cd. "euro-compatibile" prevedendo, però, al successivo comma 450-bis⁵² che le regioni a statuto ordinario aderenti alla sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concorrono agli obiettivi di finanza pubblica avendo esclusivo riferimento all'obiettivo in termini di competenza euro-compatibile, calcolato sulla base di quanto stabilito dal comma 449 e successivi.

Relativamente a quest'ultimo obiettivo, che sostituisce il vincolo di cassa, la nuova disciplina prevede una diversa modalità di calcolo delle componenti da considerare, costituite dagli impegni di parte corrente (al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente), ai quali si aggiungono i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente, nonché i pagamenti in conto capitale (escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti). La nuova disciplina prevede altresì che il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna regione a statuto ordinario non possa essere superiore, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, all'obiettivo di competenza euro-compatibile determinato per il corrispondente esercizio.

Circa il nuovo tetto di spesa, determinato in collaborazione con l'ISTAT, il comma 449⁵³ dell'art. 1 della l. 228/2012 ha stabilito che il complesso delle spese finali in termini di competenza euro-compatibile di ciascuna regione a statuto ordinario non possa essere superiore per l'anno 2013 all'importo di 20.090 milioni di euro, per l'anno 2014 all'importo di 19.390 milioni di euro e per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 all'importo di 19.099 milioni di euro.

L'ammontare dell'obiettivo di ciascuna regione in termini di competenza euro-compatibile, per l'anno 2013, è affidato alle determinazioni della Conferenza permanente per i

⁵² L' art. 1, comma 498, l. 27 dicembre 2013, n. 147 prevede che tale comma cessa di avere efficacia a decorrere dall'esercizio 2014.

⁵³ Comma così modificato dall' art. 1, comma 496, lett. a), b), e c), l. 27 dicembre 2013, n. 147.

rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da recepire con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31/01/2013 e può assorbire quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111⁵⁴.

Per l'anno 2013, la ripartizione tra le regioni a statuto ordinario dell'obiettivo del patto di stabilità espresso in termini di competenza euro-compatibile, è stata deliberata dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 24 gennaio 2013, oltre che l'ammontare dei tagli disposti dall'articolo 16, comma 2, del d.l. n. 95/2012⁵⁵, convertito dalla l. n. 135/2012, pari a 1.000 milioni. L'accordo è stato recepito dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 11621 del 20 febbraio 2013. Secondo tale ripartizione la quota assegnata alla Regione Campania è pari a 2.376,47 milioni di euro.

Tab.15
(euro)

Obiettivo del patto per l'esercizio 2013 espresso in termini di competenza eurocompatibile ripartito tra le Regioni a statuto ordinario (euro)	
REGIONI	2013
Abruzzo	687.786
Basilicata	543.848
Calabria	1.038.826
Campania	2.376.471
Emilia-Romagna	1.584.718
Lazio	2.028.865
Liguria	736.544
Lombardia	3.194.590
Marche	658.196
Molise	264.445
Piemonte	1.992.049
Puglia	1.340.693
Toscana	1.494.399
Umbria	558.660
Veneto	1.589.902

⁵⁴ Il comma 2 dell'articolo 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 afferma che: "Al fine di distribuire il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica tra gli enti del singolo livello di governo, le province ed i comuni, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e le regioni a statuto ordinario, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per gli affari regionali, di intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono ripartiti in due classi, sulla base della valutazione ponderata dei seguenti parametri di virtuosità:

a) a decorrere dall'anno 2014, prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard; b) rispetto del patto di stabilità interno; c) a decorrere dall'anno 2014, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse; d) autonomia finanziaria; e) equilibrio di parte corrente; f) a decorrere dall'anno 2014, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli enti locali; g) a decorrere dall'anno 2014, rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali, per le regioni; h) a decorrere dall'anno 2014, effettiva partecipazione degli enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale; i) rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate; l) a decorrere dall'anno 2014, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

Al fine di tener conto della realtà socio-economica, i parametri di virtuosità sono corretti con i seguenti due indicatori: il valore delle rendite catastali e il numero di occupati. Al fine della definizione della virtuosità non sono considerati parametri diversi da quelli elencati nel presente comma".

⁵⁵ Il decreto legge n. 95/2012 prevede, sempre con riferimento agli anni 2013 e 2014, che le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario siano ridotte per ciascuna Regione in misura proporzionale alla rideterminazione degli obiettivi del Patto di stabilità interno per i medesimi anni. La norma stabilisce che l'importo complessivo delle riduzioni sia, per ciascun anno, pari a 1.000 milioni di euro e che le riduzioni applicate alle singole Regioni siano determinate con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Le riduzioni devono riguardare prioritariamente le risorse diverse da quelle destinate alla programmazione regionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione e non possono riguardare le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale.

TOTALE	20.090.000
--------	------------

Tabella 1 allegata al decreto MEF 20 febbraio 2013, n. 11621

Gli effetti dei tagli disposti dal predetto articolo 16, comma 2, del d.l. n. 95/2012, sono stati limitati dall'art. 1, comma 122, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), come modificato dal decreto legge n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013. Il comma 122, infatti, prevede che alle Regioni a statuto ordinario, alla Sicilia e alla Sardegna sia attribuito un contributo, di importo massimo complessivo di euro 1.272.006.281 per ciascuno degli anni 2013 e 2014, in misura pari all'83,33% degli spazi finanziari ceduti da ciascuna delle Regioni e attribuiti ai Comuni e alle Province del proprio territorio. Con DM Mef del 7/8/2013, relativo al "Riparto del concorso finanziario agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2013 e 2014, di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135", sono stati determinati, per ciascuna Regione, sia la distribuzione dei tagli previsti dal decreto legge n. 95/2012 che la ripartizione del contributo per il patto di stabilità incentivato di cui alla legge n. 228/2012. Per la Regione Campania, l'importo, in termini di riduzioni delle risorse, è pari ad euro 112.166.423 per ciascuna delle due annualità.

La modifica dei criteri di calcolo dell'obiettivo è stata accompagnata anche dalla variazione delle spese da escludere dal computo (art. 32, c. 4, l. 12 novembre 2011, n. 183, modificato dall'art. 1, c. 452, l. n. 228/2012). In particolare, il complesso delle spese finali è determinato dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo, al netto:

1. delle spese per la sanità, cui si applica la specifica disciplina di settore (lettera a);
2. spese per la concessione di crediti (lettera b);
3. delle spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale. Nei casi in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo (lettera c);
4. delle spese relative ai beni trasferiti in attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei medesimi beni, determinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo n. 85 del 2010 (lettera d);
5. delle spese concernenti il conferimento a fondi immobiliari di immobili ricevuti dallo Stato in attuazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (lettera e);
6. delle spese concernenti i censimenti di cui all'articolo 50, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (lettera g);
7. delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, nei limiti dei maggiori incassi derivanti dai provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 5-quater, della legge n. 225 del 1992, acquisiti in apposito capitolo di bilancio (lettera h);
8. delle spese in conto capitale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno, relative al gettito derivante dall'attività di recupero fiscale ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, acquisite in apposito capitolo di bilancio (lettera i);
9. delle spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario di cui all'articolo 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 entro il limite di 1600 milioni (lettera l);
10. per gli anni 2013 e 2014, delle spese per investimenti infrastrutturali nei limiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 1 dell'articolo 5 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (lettera m);
11. per gli anni 2012, 2013 e 2014, delle spese effettuate a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari. Per le Regioni ricomprese

nell'Obiettivo Convergenza e nel regime di phasing in nell'Obiettivo Competitività, di cui al Regolamento del Consiglio (CE) n. 1083/2006, tale esclusione è subordinata all'Accordo sull'attuazione del Piano di Azione Coesione del 15 novembre 2011. L'esclusione opera nei limiti complessivi di 1.000 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 (lettera n-bis);

12. delle spese sostenute dalla Regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti dell'ammontare delle entrate riscosse dalla Regione entro il 30 novembre di ciascun anno, rivenienti dalla quota spettante alla stessa Regione dei ricavi derivanti dalla vendita di energia, nel limite di 60 milioni di euro annui, e delle risorse già finalizzate, ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, al pagamento del canone di affitto di cui all'articolo 7, comma 6, dello stesso decreto-legge, destinate alla medesima Regione quale contributo dello Stato (lettera n-ter);

13. per l'anno 2013, delle spese effettuate a valere sulle somme attribuite alle regioni ai sensi del comma 263 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2013 (lettera n-quater);

Sono, pertanto, confermate dall'esclusione le spese per la sanità, sottoposte ad una specifica e differente disciplina di contenimento, quelle per la concessione di crediti, per interventi cofinanziati dall'Unione europea, relativamente ai soli finanziamenti comunitari e per altre spese di rilievo minore. Nuove esclusioni riguardano le spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e ferroviario⁵⁶, quelle per gli investimenti infrastrutturali effettuati dagli enti territoriali che procedano alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, le spese effettuate a valere sulla quota da cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali comunitari. Quest'ultima previsione è contenuta nel "decreto pagamenti" (art. 2, c. 7, d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64). Lo stesso decreto, al fine di fornire liquidità agli enti locali per l'anno 2013, prevede (art. 1, c. 7) l'esclusione, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto delle regioni, dei trasferimenti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto di stabilità interno a valere sui residui passivi di parte corrente, purché a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali.

Anche per il 2013 operano strumenti di flessibilità del patto che consentono alle regioni, di concerto con gli enti locali del proprio territorio, di adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale alle specificità delle diverse realtà territoriali fermo restando, ovviamente, l'obiettivo complessivo determinato dal patto. Si tratta sostanzialmente di un meccanismo di compensazione tra enti dello stesso territorio regionale. Introdotto inizialmente dall'art. 7^{quater} del d.l. 10 febbraio 2009 n. 5, è stato confermato dalla legge n. 220/2010 che ha delineato due diversi sistemi di regionalizzazione del patto, mediante i quali gli enti territoriali possono cedere o ricevere spazi finanziari validi ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno.

I patti in cui l'ente regione riveste un ruolo necessario sono il patto regionale verticale, il patto regionale orizzontale (introdotti a decorrere dal 2009) e il patto regionale verticale incentivato (introdotta dal 2013).

In particolare, con il patto regionale verticale ed il patto regionale verticale incentivato, le regioni possono cedere spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio, consentendo ai comuni e alle province interessati di beneficiare di un margine di spesa maggiore da destinare ai pagamenti in conto capitale.

Il *patto regionale verticale*, disciplinato dai commi 138, 138-bis, 139 e 140 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, come modificato dalla legge di stabilità 2013, prevede che la Regione possa cedere spazi di spesa agli enti locali del proprio territorio compensandoli con un peggioramento, di pari importo, del proprio obiettivo in termini di competenza

⁵⁶ Le spese correnti relative al trasporto pubblico locale risultano escluse dai vincoli del patto sin dall'anno 2007. Il fondo relativo, istituito dal comma 3 dell'art. 21 del d.l. 98/2011, è stato sostituito, a decorrere dal 2013, con il fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale dall'art. 16-bis, d.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, e poi sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge di stabilità per il 2013.

finanziaria e di competenza euro-compatibile. I maggiori spazi di spesa sono utilizzati dagli enti locali per pagamenti in conto capitale e non devono essere recuperati.

A tal fine, le Regioni definiscono i criteri di virtuosità e le modalità operative previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali.

La legge prevede che gli enti locali comunichino all'ANCI, all'UPI e alle regioni e province autonome, entro il 15 settembre di ciascun anno, l'entità dei pagamenti che prevedono di effettuare nel corso dell'anno. Le regioni e le province autonome, entro il termine perentorio del 31 ottobre, comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze, con riguardo a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Entro lo stesso termine la regione comunica i nuovi obiettivi agli enti locali interessati dalla compensazione verticale.

Il *patto regionale verticale* incentivato, regolato dall'art. 1, commi 122 e ss., della legge di stabilità 2013, che mira a favorire la cessione da parte delle regioni di spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio che ne facciano richiesta prevedendo l'erogazione, a favore delle regioni medesime, di un contributo del valore complessivo di 1,27 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 (pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari ceduti) da destinare esclusivamente alla riduzione, anche parziale, del debito.

Pertanto, in cambio dell'attribuzione del predetto contributo, le regioni si impegnano a cedere, ai comuni e alle province ricadenti nel proprio territorio, spazi finanziari in misura maggiore, pari a 1,2 euro per ogni euro ad esse attribuito, mediante le procedure che disciplinano il patto verticale di cui all'articolo 1, commi 138 e seguenti, della legge n. 220 del 2010.

Gli enti locali beneficiari possono utilizzare tali maggiori spazi solo per effettuare pagamenti a valere sui residui passivi in conto capitale in favore dei creditori.

Con il *patto regionale orizzontale*, disciplinato dai commi 141 e 142 dell'art. 1 della l. 13 dicembre 2010, n. 220, si consente alla Regione, sulla base dei criteri stabiliti con decreto del MEF e d'intesa con la conferenza unificata, di integrare, in favore degli enti locali del proprio territorio, le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alle specificità e diversità delle situazioni finanziarie esistenti, operando sostanzialmente una sorta di compensazione tra gli enti stessi, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato. Nel biennio successivo, mentre l'obiettivo degli enti che cedono spazi finanziari potrà migliorare per un importo complessivamente pari alla quota ceduta, quello degli enti che acquisiscono spazi finanziari parallelamente peggiorerà in misura corrispondente al valore della quota in precedenza acquisita.

Le diverse articolazioni della regionalizzazione del patto, trattandosi sostanzialmente di meccanismi di rimodulazione degli spazi finanziari, consente il massimo utilizzo della capacità di spesa degli enti territoriali della regione in coerenza con le esigenze specifiche di ciascuno, permettendo di liberare risorse per lo sviluppo locale senza effetti negativi in termini di finanza pubblica.

Dopo aver ricostruito la normativa in materia di obiettivi di finanza pubblica si riporta la seguente tabella, che espone le risultanze del patto per il 2013, come da prospetto relativo al quarto trimestre compilato dalla Regione, da cui risulta il rispetto degli obiettivi previsti.

PATTO DI STABILITÀ INTERNO 2013 (Legge n. 228/2012)		
TAB 16		(migliaia di euro)
COMPETENZA EUROCOMPATIBILE		2013
Totale impegni correnti	Impegni	12.410.531
<i>a detrarre:</i>		
Trasferimenti correnti	Impegni	10.578.044
Imposte e tasse	Impegni	27.491
Oneri straordinari gestione corrente	Impegni	0,00
<i>a detrarre se presenti nel Titolo I° ma non nelle voci di cui sopra:</i>		
Spese per la sanità (art.32, c.4, lett.a), L.n. 183/2011	Impegni	129.371
Spese correlate ai cofinanziamenti UE- escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	Impegni	55
Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n. 78/2010, art. 50, c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'Istat (art.32, c. 4, lett. g) L.n. 183/2011)	Impegni	22
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento dei trasporto pubblico locale, anche ferroviario entro il limite di 1600 milioni (art. 32, e. 4, lett. i), L. n. 183/2011)	Impegni	120.499
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n- bis, L. n. 183/201 I, così come modificato dall'art. 2, c. 7. D.L. 35/2013	Impegni	11
Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c.4, lett. n-ter),L.n.183/2011	Impegni	93.271
Impegni correnti netti	Impegni	1.461.767
Trasferimenti correnti	Pagamenti	10.664.924
Imposte e tasse	Pagamenti	20.173
Oneri straordinari gestione corrente	Pagamenti	0,0
<i>a detrarre se presenti nelle voci di cui sopra:</i>		
Spese correnti per la sanità (art.32, c.4, lett.a), L.n. 183/2011	Pagamenti	10.379.493
Spese correlate ai cofinanziamenti UE- escluse quote statali e regionali(art. 32, c. 4, lett. c), L.183/2011	Pagamenti	
Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n. 78/2010, art. 50, c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'Istat(art.32, c. 4, lett. g) L.n. 183/2011)	Pagamenti	0,0
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento dei trasporto pubblico locale, anche ferroviario entro il limite di 1600 milioni (art. 32, e. 4, lett. i), L. n. 183/2011)	Pagamenti	0,0
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n- bis, L. n. 183/201 I, così come modificato dall'art. 2, e. 7. D.L. 35/2013	Pagamenti	
Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrateo dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c.4, lett. n-ter),L.n.183/2011	Pagamenti	3.634
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art.1 comma 7, d.l. 35/2013)	Pagamenti	78.488
Pagamenti correnti netti		223.450
Totale spese in conto capitale	Pagamenti	2.697.992
<i>a detrarre:</i>		
Spese per concessione di crediti	Pagamenti	575
Spese per acquisto titoli, partecipazioni azionarie e conferimenti	Pagamenti	35
<i>a detrarre se presente nel Titolo II° e non nelle voci di cui sopra:</i>		
Spese in conto capitale per la sanità (art. 32, e. 4,lett. a), L. n. 183/2011)	Pagamenti	1.284.992
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c)L.183/2011	Pagamenti	513.298
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. 68/2011 al 30 novembre 2013 (art32, c. 4, lett. i), L. n. 183/2011)	Pagamenti	68.215
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, entro il limite di 1600 milioni (art. 32, e. 4. lett. I), L. n. 183/2011).	Pagamenti	0,0
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n-bis, L. n. 183/2011, come modificato dall'art. 2, c. 7, d.l..35/2013	Pagamenti	279.633
Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c.4, lett. n-ter), L.n.183/2011	Pagamenti	2.517
Pagamenti in conto capitale netti	Pagamenti	548.684
RISULTATO TRIMESTRALE SPESE FINALI		2.233.901
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI 2013 (art.1, c. 449, L. n. 228/2012)		2.378.272
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 c. 138, L. 220/2010)		134.605
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO		2.243.667
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO		- 9.766

Preliminarmente si ricorda che l'art. 20 del d. l. n. 98/2011 (conv. con l. n. 111/2011), prevede che gli obiettivi del patto di stabilità interno del 2013, per gli enti che partecipano alla sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sono

migliorati di 20 milioni di euro, sulla base di uno specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata. Con decreto del 17 dicembre 2013, gli obiettivi del patto di stabilità interno 2013 in termini di competenza eurocompatibile della Regione Campania sono incrementati dell'importo di 1.800.000,00 euro. Pertanto, quest'ultimo va sommato all'obiettivo, previsto nella tabella 1 allegata al decreto MEF 20 febbraio 2013, n. 1162, pari ad euro 2.376.471.810.

Come si evince dalla tabella precedente, il patto risulta rispettato con un margine di 9,77 milioni di euro.

E' evidente che l'esattezza delle risultanze del patto presuppone che le poste contabili che lo influenzano siano state correttamente iscritte nei pertinenti capitoli di bilancio, e che non siano state poste in essere altre operazioni elusive in tal senso restando, eventuali sostanziali errori in tal senso, nella responsabilità dei soggetti agenti.

Dall'analisi del questionario relativo al bilancio preventivo 2013, questa Sezione, a causa del mancato o lacunoso riscontro a richieste specifiche poste all'ente, non riteneva di poter "esprimere sicure valutazioni riguardo all'effettivo rispetto, da parte della Regione, dei vincoli posti dalla normativa in tema di Patto di stabilità interno"⁵⁷.

Con nota istruttoria di questa sezione (prot. 3995 del 21 luglio 2014) si chiedeva quindi, tra l'altro, di comunicare l'esito di quanto previsto al punto 9 della delibera della Giunta regionale della Campania, che demandava a ciascuna Area generale di coordinamento la verifica della esatta classificazione delle spese da considerarsi ai fini del calcolo del patto di stabilità interno⁵⁸.

⁵⁷ Nella deliberazione 286/213, (Pronuncia sul bilancio di previsione della Regione Campania per l'esercizio 2013, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012 n° 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n° 213), la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, alla Sezione V, affermava quanto segue: Si chiedeva di comunicare, con riferimento alla data del 30 settembre 2013:

a) *l'esito della verifica demandata a ciascuna area generale di coordinamento, in ordine alla esatta classificazione delle spese rientranti nel patto di stabilità (cfr. nota di risposta n°625279 del 10/09/2013 con riferimento al rinvio al punto 9 della delibera di Giunta regionale n°339 dell'8/08/2013); al riguardo, l'Ente faceva pervenire n° 2 comunicazioni (cfr. allegato alla summenzionata nota n°720270, del 18/10/2013), dalla cui lettura si evinceva il carattere parziale delle verifiche de quibus, ed emergevano ulteriori criticità: infatti, dall'esame della prima comunicazione, emergeva una discrasia in ordine alla voce di spesa "IMPOSTE E TASSE - IVA" - CAP. 1241 - (la quale, pur conteggiata - peraltro in modo errato - ai fini del rispetto del Patto, non trovava tuttavia conferma nei dati SIOPE), mentre, la seconda comunicazione, redatta dall'Area Coordinamento Trasporti e Viabilità, conteneva un riferimento alla delib. di G.R. n° 339/2013, in quanto faceva menzione della intervenuta richiesta di rettifica - il cui esito non veniva comunicato - di un non meglio specificato "allegato C..."; in sede controdeduttiva l'Ente non forniva alcuna idonea risposta.*

b) *l'esito del monitoraggio delle spese soggette al patto di stabilità interno (cfr. punto 17 delib. cit.): al riguardo, nessuna risposta veniva fatta pervenire dall'Ente; in sede di controdeduzioni, l'Ente affermava che la verifica de qua era ancora in corso.*

c) *se, in ordine agli obiettivi programmatici di spesa assegnati alle aree generali di coordinamento, fossero stati adottati provvedimenti di riequilibrio (cfr. punto 19 delib. cit.). Al riguardo, veniva affermato che "...ad oggi non è stato ancora deliberato dalla giunta alcun provvedimento di riequilibrio degli obiettivi programmatici di spesa..." (cfr. allegato cit.).*

Sul punto, L'Ente, in sede di controdeduzioni, non replicava alcunché.

Peraltro, nella memoria depositata in adunanza, si affermava, fra l'altro, che: "Per quanto riguarda, invece, l'adozione di provvedimenti di riequilibrio in ordine agli obiettivi programmatici assegnati alle Aree Generali di Coordinamento, nel ricordare che dal 1° novembre 2013 le Aree generali di Coordinamento sono confluite nelle Direzioni Generali previste dal nuovo ordinamento amministrativo, si segnala che con Deliberazione n. 539 del 9/12/2013 si è provveduto a ricalcolare, sia in termini di competenza eurocompatibile che in termini di competenza finanziaria, l'obiettivo programmatico 2013 da assegnare alle nuove strutture organizzative, tenendo presente l'attività già svolta dalle ex Aree Generali di Coordinamento sulla scorta dell'obiettivo assegnato con D.G.R.C. n. 339/2013".

In definitiva, tutto quanto sopra considerato ed attese le osservazioni più innanzi svolte (cfr. SEZIONE II - REGOLARITA' DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE, nonché SEZIONE V - ORGANISMI PARTECIPATI) in ordine al fatto che l'Ente non ha fornito né dati adeguati in ordine alla spesa per il personale delle società partecipate (relativamente all'esercizio 2013), né le già più volte citate idonee codifiche SIOPE in materia di spese per il personale, questa Sezione trovasi nella condizione di non poter esprimere sicure valutazioni riguardo all'effettivo rispetto, da parte della Regione, dei vincoli posti dalla normativa in tema di Patto di stabilità interno".

⁵⁸ Ciascuna AGC, per quanto di propria competenza, aveva l'obbligo di comunicare all'Area bilancio, ragioneria e tributi, le eventuali modifiche da apportare, in assenza delle quali si sarebbero confermati i dati ricevuti, con la classificazione attribuita.

Con risposta prot. 511471 del 22 luglio 2014, il Dipartimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali della regione Campania, rappresentava che solo due Aree avevano comunicato anomalie, e che di tali segnalazioni si era preso atto in fase di monitoraggio della spesa ai fini del patto⁵⁹.

oooooooooooo

Dall'esame dei dati contenuti nel prospetto di monitoraggio emerge che l'importo della spesa corrente, in termini di impegni, rilevante ai fini del rispetto del patto, ammonta solo a 1.462 milioni, pari al 11,8% del totale della spesa corrente, di 12.410 milioni; in termini di pagamenti, esso si riduce al 2,1% per effetto delle detrazioni previste, delle quali la spesa per la sanità costituisce la parte più consistente (10.379 milioni di euro).

Tab17
(euro)

PATTO DI STABILITA': IMPATTO SU SPESA CORRENTE DELLA REGIONE CAMPANIA			
ANNO 2013 (valori in migliaia di euro)			
COMPETENZA EUROCOMPATIBILE			
	TOTALE IMPEGNI	IMPEGNI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO	IMPEGNI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO %
IMPEGNI CORRENTI	12.410.531	1.461.767	11,8
	TRASFERIMENTI CORRENTI + IMPOSTE E TASSE	PAGAMENTI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO	PAGAMENTI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO
PAGAMENTI CORRENTI	10.685.097	223.450	2,1

Fonte: prospetto monitoraggio IV trimestre

Da quanto esposto si evince che il patto di stabilità delle regioni incide sempre più su un ammontare contenuto di spesa, prevedendo l'esclusione della componente della spesa sanitaria (che riveste un peso preponderante) e di altre voci di ammontare meno elevato.

La sostituzione dell'obiettivo euro-compatibile a quello di cassa, con conseguente modifica del relativo criterio di calcolo, non rende praticabile un confronto storico dei dati tra i risultati raggiunti ai fini del rispetto del patto.

Per quel che concerne il patto regionale verticale, preliminarmente si rappresenta che, sia per il **2012** che per il **2013**, è stata prevista **l'attribuzione, alle regioni** a statuto ordinario, alla Sicilia ed alla Sardegna, di un **incentivo** consistente in un **contributo** a fronte del quale, le Regioni si impegnano a cedere, ai comuni e alle province ricadenti nel proprio territorio, spazi finanziari da attribuire mediante le procedure che disciplinano il patto regionale verticale. Poiché l'obiettivo complessivo del comparto regione-enti locali deve comunque rimanere immutato, il contributo assegnato alle regioni deve essere destinato unicamente alla riduzione del debito, mentre sugli enti locali ricade l'obbligo di utilizzare gli spazi finanziari ad essi ceduti per il **pagamenti dei residui passivi in conto capitale in favore dei creditori**.

⁵⁹ L'AGC Trasporti e viabilità aveva comunicato che andavano detratti alcuni capitoli di spesa in quanto dedicati a spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico, mentre il Dirigente responsabile della spesa aveva rilevato il concorso al patto del capitolo Imposte e tasse in termini di pagamenti e non di impegni. Nessun'altra DG aveva comunicato notizie in merito.

La Regione Campania, nel 2013, ha provveduto alla cessione di spazi agli enti locali del proprio territorio, per euro 134.605.091,80. La Giunta regionale, infatti, con deliberazione n. 93 del 22/4/2013 ha aderito alla procedura di cessione degli spazi finanziari, così come disciplinata dall'articolo 1, commi 122, 123, 124, 125, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e dall'art. 1, commi 138 e 138-bis, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, mediante riduzione dei propri obiettivi programmatici in termini di competenza euro-compatibile e di competenza finanziaria; pertanto, con deliberazione n. 150 del 27/5/2013 ha ceduto propri spazi finanziari alle province ed ai comuni del proprio territorio, rispettivamente per euro 21.164.218,17 ed euro 63.492.654,50, per complessivi euro 84.656.872,67; con successiva deliberazione n. 198 del 21/6/2013 ha aderito alla cessione di ulteriori spazi per complessivi euro 49.948.219,13, di cui euro 12.487.055,08 in favore delle province ed euro 37.461.164,05 in favore dei comuni, operando ulteriore riduzione dei propri obiettivi programmatici in termini di competenza euro-compatibile e di competenza finanziaria che, a seguito degli spazi finanziari ceduti, sono stati rideterminati in euro 2.241.866.718,20, risultanti dalla differenza tra l'obiettivo programmatico 2013, pari ad euro 2.376.471.810,00, fissato con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 20 febbraio 2013 e gli spazi ceduti, pari complessivamente ad euro 134.605.091,80.

Successivamente, la Giunta regionale con deliberazione n. 339 dell'8/8/2013 ha provveduto alla definizione del proprio spazio finanziario residuo, destinando una quota dell'obiettivo programmatico 2013, sia in termini di competenza euro-compatibile che di competenza finanziaria, pari ad euro 100.000.000, al rientro graduale della squadratura tra fondo di cassa contabile e dato di cassa effettivo dovuta alla mancata regolarizzazione di carte contabili da pignoramenti esistenti presso la tesoreria dell'ente, per euro 200.000.000 per il piano dei pagamenti del Commissario ad acta per l'attuazione delle misure relative alla razionalizzazione ed al riordino delle società partecipate regionali nel settore del trasporto pubblico e una quota ulteriore dell'obiettivo programmatico 2013 stimata in euro 441.519.549,50, per quanto riguarda la competenza euro-compatibile, ed euro 191.324.025,72, per quanto riguarda la competenza finanziaria, per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili di cui all'articolo 2 del d. l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, soggetti al patto di stabilità interno ed infine una quota dell'obiettivo programmatico 2013 in termini di competenza euro compatibile, pari ad euro 1.500.347.168,70, ed in termini di competenza finanziaria pari ad euro 1.750.542.692,48, alle ex Aree generali di coordinamento.

CAPITOLO V

SPESE PER IL PERSONALE

(Magistrato Istruttore: Primo Referendario Francesco Sucameli)

5.1 L'analisi sul personale. Istruttoria e considerazioni generali sull'organizzazione contabile e sostanziale.

5.1.1 L'autonomia contabile del Consiglio e l'unità del bilancio regionale

5.1.1 L'organizzazione di bilancio. In via preliminare, si deve rilevare che il sistema di finanziamento regionale della spesa per il personale è frazionato, in quanto il bilancio dell'amministrazione e il bilancio del Consiglio, che della Regione è organo, sono separati in punto di gestione.

Dal punto di vista contabile, infatti, il Consiglio Regionale è dotato di un bilancio separato, finanziato tramite un'apposita U.P.B. del bilancio regionale (la vecchia U.P.B. 6.23.48)⁶⁰. Ciò accade in base ad un duplice ordine di disposizioni normative.

In primo luogo, depone in questo senso l'**art. 4 della L. regionale n. 7 del 30 aprile 2002 (Legge regionale di contabilità)**, secondo cui «1. Il Consiglio regionale, per le esigenze del proprio funzionamento interno, dispone di un bilancio autonomo gestito secondo i principi stabiliti dallo Statuto regionale. A detto bilancio è allegato un preventivo triennale.

2. Previa delibera di approvazione del Consiglio Regionale, entro il 30 settembre di ciascun anno, il Presidente del Consiglio regionale comunica alla Giunta regionale l'ammontare del fabbisogno del Consiglio regionale per l'esercizio successivo.

3. Nel bilancio della Regione sono iscritte, in una unica unità previsionale di base, le risorse da destinare al Consiglio regionale. L'eventuale maggiore fabbisogno che si rendesse necessario nel corso della gestione è deliberato dal Consiglio, su proposta dell'ufficio di presidenza, e comunicato a cura del Presidente del Consiglio alla Giunta per i successivi adempimenti.

4. Il bilancio annuale ed il bilancio pluriennale del Consiglio regionale, le norme per l'amministrazione e la contabilità, la specificazione delle spese e delle entrate sono disciplinate con regolamento dal Consiglio regionale medesimo.

5. Trimestralmente l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale trasmette articolata relazione riferita all'andamento della gestione alla commissione bilancio, organo di controllo sugli atti di spesa del Consiglio regionale».

La disposizione che sancisce una simile autonomia contabile, da un lato, trova spazio nella competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, dall'altro, nella particolare autonomia organizzativa e normativa riconosciuta dalla Costituzione (cfr. in particolare l'art. 117, comma 3 e l'art. 123 Cost.).

Infatti e in secondo luogo, ai sensi dell'**art. 26 dello Statuto regionale** (Legge Regionale n. 6 del 28 maggio 2009 succ. modificato dalla legge regionale 31 gennaio 2014, n. 6) – fonte rinforzata ai sensi dell'art. 123 Costituzione – il bilancio **consiliare** è espressione dell'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile della Regione.

In ultimo, ai sensi dell'art. 67 dello Statuto regionale « [...] 2. I dirigenti della Giunta regionale appartengono a un ruolo unico; ad essi sono attribuiti, in relazione agli

⁶⁰ Ad esempio l'art. 46, commi 2 e 3, della Legge regionale n. 15/2002, prevede che al personale distaccato e comandato dell'esterno in Consiglio regionale si provvede con la U.P.B. n. 6.23.48 che alimenta e finanzia il bilancio del Consiglio regionale. Come è noto, secondo la classificazione di bilancio adottata con la sperimentazione ex D.lgs. 118/2011 (artt. 14, comma 1 e 15, commi 1 e 2), le spese sono articolate in missioni, programmi, titoli, macroaggregati, capitoli (ed eventuali articoli); le entrate in titoli, tipologie, categorie e capitoli (ed eventuali articoli). Come è noto, nelle regioni, tali nuovi schemi di bilancio e del piano integrato dei conti sono stati accompagnati in parallelo dal vecchio schema per Unità Previsionale di Base (U.P.B.) che ha però solo funzione conoscitiva. Unità di voto non è più l'U.P.B./Macroaggregato per la spesa o la "categoria" (ex attività/proventi; III livello) per le entrate; le unità di voto sono costituite dalle "tipologie" per le entrate; dai "programmi" per le spese (art. 15, comma 1, lett. a; art. 13, comma 1) in analogia a quanto previsto per il bilancio statale (art. 21 L. n. 196/2009).

incarichi affidati, differenti competenze e responsabilità. 3. Il personale del Consiglio regionale è inquadrato in un ruolo organico distinto».

In definitiva, tramite il bilancio consiliare, il Consiglio quantifica ed organizza le risorse finanziarie stanziare nel bilancio generale della regione per il proprio funzionamento, sulla base di un processo di programmazione che deve essere strettamente correlato agli obiettivi da raggiungere. **In questo contesto, a livello amministrativo, è altresì dotato di una propria organizzazione del personale.**

Tuttavia, tale gestione separata non determina rottura dell'unità del bilancio regionale, che a livello finanziario continua a costituire un'entità unica.

Il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce infatti «profilo attuativo» dell'art. 81 della Costituzione (Corte cost., sentenze nn. 192 del 2012 e 241 del 2013; cfr. i principi contabili generali n. 2, 4, nell'Allegato 1 del Dlgs. n. 118/2011). Poiché la singola amministrazione pubblica è un'entità giuridica unica e unitaria, unici e unitari devono essere i documenti di bilancio (sia di previsione che consuntivi).

L'esistenza di un bilancio consiliare, infatti, non rompe l'unità giuridica e finanziaria della Regione, il cui bilancio regionale unitariamente finanzia, in forma decentrata, il funzionamento di un proprio organo dotato, in questo caso, di autonomia contabile ed organizzativa. Ne consegue che, poiché tutte le entrate correnti regionali, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti e di funzionamento della Regione, sussiste l'implicito divieto di sottrarre le stesse al sistema di regole a presidio del coordinamento della finanza pubblica e l'obbligo di procedere alla verifica del rispetto di tali vincoli attraverso il consolidamento delle voci del bilancio regionale con il bilancio "derivato" del Consiglio, tanto in materia di personale quanto con riferimento agli altri aggregati di spesa corrente presi in considerazione dal Legislatore statale, nell'esercizio del suo potere normativo (concorrente) di coordinamento della finanza pubblica e per quanto concerne il trattamento economico, in base alla sua competenza esclusiva in materia ordinamento civile.

Tanto premesso, vanno ricordati i principali limiti normativi in materia di personale tracciati dalla disciplina finanziaria, nella formulazione vigente durante l'esercizio finanziario 2013.

L'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, come novellato dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010, ha sancito per le regioni l'obbligo di riduzione delle spese generali, tra cui, appunto la spesa complessiva per il personale, quale importante aggregato della spesa di parte corrente; il D.L. n. 112/2008, con l'art. 76, comma 7, ha sancito l'obbligo di mantenere, in ogni caso, un rapporto massimo tra la medesima spesa di personale e il totale delle spese correnti, il cui rispetto si pone come condizione per il turn-over; l'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 ha determinato un tetto di spesa per contratti flessibili, in genere, per quelli diversi dal tempo indeterminato.

La suesposta prospettazione era già stata peraltro evidenziata agli organi della Regione dal Presidente del Collegio dei Revisori che, in merito al rispetto del richiamato art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 «con nota SETPRES 3746 del 18.7.2014, ha rappresentato che gli adempimenti ex comma 28 art. 9 DL 78/2010 devono essere compiuti con riferimento all'intera Amministrazione regionale, ovvero con riferimento al dato aggregato del bilancio della Giunta e del Consiglio Regionale e che, sulla base delle indicazioni ad egli fornite dalle Direzioni competenti, la spesa per personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa sostenuta nel 2009 era pari a 9.579.222, di cui 9.456.922 per la Giunta e 122.300 per il Consiglio, il che avrebbe dovuto garantire un tetto complessivo, per ambedue gli enti, pari a 4.789.611» (cfr. delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio n. 361/2014).

5.1.2 L'istruttoria della Sezione sull'“area personale”

5.1.2 L'istruttoria in tema ha preso avvio con la richiesta di cui alla nota prot. Cdc n. 4272 trasmessa in data 11/08/2014 – a cui veniva dato riscontro, previo sollecito da parte di codesta Sezione - con la nota di risposta prot. Cdc n. 5289/2014 trasmessa a mezzo pec del 30 ottobre 2014.

A valle dell'analisi dei primi dati forniti, è emersa la sistematica incongruità interna, incompletezza e disaggregazione (non richiesta) dei dati forniti, con separata indicazione dei dati per Giunta e Consiglio regionale. La Sezione, trovandosi nell'impossibilità di poter procedere ad un'attività di verifica puntuale del rispetto dei limiti finanziari in materia di personale, al fine di evitare il reiterato invio di dati inservibili e semplificare l'interlocuzione istruttoria, richiedeva all'amministrazione regionale, con successiva nota istruttoria (prot. Cdc n. 7076 del 30/12/2014) l'integrale ricompilazione del questionario, all'uopo riformulato con l'aggiunta di precise note esplicative, rimarcando la necessità di provvedere alla ricompilazione delle singole tabelle con indicazione del dato aggregato per l'intero comparto regionale.

I dati richiesti venivano forniti con nota di risposta prot. Cdc n. 427/2015, trasmessa a mezzo pec in data 21/01/2015.

Nelle more, il Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di stabilizzazione finanziaria della Regione Campania ha fatto qui pervenire, per conoscenza, la circolare prot. n. 2014- 0000105 del 17/12/2014 U, in cui sono state formulate una serie di osservazioni in materia di personale.

Il prefato commissario è stato audito su tali aspetti dai funzionari e dal magistrato istruttore (cfr. verbale prot. 44848961/15), il quale ha chiesto delucidazioni, in particolare, sulle rilevate illegittimità nella formazione dei fondi per la contrattazione decentrata (cfr. *infra*).

Infine, con nota prot. C.C. n. 3381 del 22 luglio 2015 è stata acquisita agli atti la il processo verbale del 26 gennaio 2015 U.d.P. Consiglio Regionale Campania, la nota “Problematiche di cui alla comunicazione del Direttore Generale Amministrazione e Personale Prot. SETAM N. 6071/P del 23/12/2014” e la documentazione in cui in essa si fa riferimento. In particolare, nella comunicazione da ultimo richiamata, sono state evidenziati numerose criticità concernenti il rispetto della normativa sostanziale e finanziaria concernente il trattamento accessorio del personale del Consiglio regionale.

Dal quadro istruttorio così delineato sono emerse le criticità che di seguito si evidenziano.

5.1.3 Le dotazioni organiche ed il personale in servizio

5.1.3 Sul fronte delle dotazioni organiche, si rammenta che il legislatore ha imposto dei precisi obblighi di razionalizzazione. In tal senso opera l'art. 1, comma 3, del D.L. n. 138/2011, ai sensi del quale «*Le amministrazioni [...] all'esito della riduzione degli assetti organizzativi prevista dal predetto articolo 74 e dall'articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, provvedono, anche con le modalità indicate nell'articolo 41, comma 10, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14: a) ad apportare, entro il 31 marzo 2012, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge n. 194 del 2009; b) alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale risultante a seguito dell'applicazione del predetto articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge n. 194 del 2009*».

Con riferimento al personale della **Giunta** la dotazione organica è stata approvata con delibera di Giunta Regionale n. 634 del 15/11/2011 (Cfr. Conto Annuale Giunta 2013).

In particolare per ciò che attiene al personale della Giunta regionale la dotazione organica del **personale non dirigenziale** ammonta complessivamente a 7.963 unità e non ha subito variazioni nell'intervallo temporale che decorre dall'anno 2012 al 2013.

Va evidenziato, sul punto, che con la Delibera n. 634/2011 (Cfr. B.U.R.C. n. 72 del 21 novembre 2011), l'amministrazione regionale ha ritenuto: «*Di procedere alla rideterminazione della dotazione organica della Giunta regionale della Campania portando in diminuzione il settanta per cento nella dotazione organica corrispondente dei posti resisi vacanti a seguito dell'applicazione dell'art. 1, comma 92 della L.R. n. 2/2010, al netto del numero dei beneficiari della risoluzione del rapporto di lavoro appartenenti al ruolo speciale ex L. n. 730/86 con le modalità indicate in premessa; Di procedere all'aggiornamento del ruolo speciale ad esaurimento del personale ex L. n. 730/86 al 30.09.2011; Di stabilire che la dotazione organica della Giunta Regionale è rideterminata secondo lo schema "ALLEGATO A", parte integrante del presente provvedimento*».

Pertanto, al netto del "Personale ruolo speciale ad esaurimento ex L. n. 730/86" (pari a 491 unità), la dotazione organica al 31.12.2013 del personale non dirigenziale ammonterebbe a 7.279 unità.

Sul versante della **dirigenza**, l'Amministrazione ha rappresentato (Cfr. nota di risposta prot. Cdc n. 427/2015) che: «*la dotazione organica del personale dirigenziale, come da ultimo approvata con D.G.R. n. 634 del 15/11/2011, ammonta a n. 459 posti. Nell'ambito del nuovo ordinamento amministrativo regionale sono previste n. 350 posizioni dirigenziali*». Detto in altri termini, la dotazione organica è rimasta cristallizzata alla rimodulazione di cui alla summenzionata delibera n. 634/2011 fino a fine 2013, nonostante la delibera di attuazione del processo di riorganizzazione, risalente al primo quadrimestre del 2012 (delibera di Giunta regionale D.G.R. n° 191 del 12.04.2012⁶¹), prevedesse, appunto, una riduzione a 350 dirigenti.

⁶¹ Con la delibera di attuazione di Giunta regionale D.G.R. n. 191 del 12.04.2012, viene stabilito che, in fase di prima attuazione, le strutture dirigenziali nelle quali si articola l'apparato organizzativo della Giunta regionale ammontano al numero massimo di 350, comprensive di quelle degli uffici di cui all'art. 37 del nuovo regolamento n. 12 del 2011, che vanno così articolarsi: n. 5 Uffici di Capo Dipartimento; n. 16 Uffici di Direzione Generale; n. 4 Uffici Speciali; n. 1 Ufficio del Datore di Lavoro; n. 10 Uffici di Staff ai Dipartimenti; n. 29 Uffici di Staff alle Direzioni Generali, agli Uffici Speciali e agli Uffici di cui all'art. 37 del regolamento; n. 235 Uffici di Unità Operative Dirigenziali; n. 50 Uffici di livello dirigenziale per Strutture di missione, o posizioni dirigenziali individuali.

Il nuovo ordinamento amministrativo è dato dal Regolamento Regionale del 15 dicembre 2011, n. 12 "Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale della Campania" (sostitutivo della previgente Lg. n. 11/1991) come modificato e integrato con i regolamenti regionali 21 dicembre 2012, n. 14 e del 5 settembre 2014, n. 7 e dalla Delibera della Giunta Regionale 8 agosto 2014, n. 367.

Tuttavia, in sede di controdeduzioni di cui alla nota della Regione Campania n. 413050 del 16/06/2016 (prot. Cdc n. 3477 del 17/06/2016), la Regione ha precisato che «*pur in assenza dell'atto deliberativo di formale approvazione della riduzione della dotazione organica della dirigenza, il numero di 350 posizioni dirigenziali previsto dal nuovo ordinamento regionale (e non quello maggiore pari a 459) è stato sempre tenuto a riferimento nell'applicazione del contingente massimo di incarichi dirigenziali esterni, conferibili ai sensi dei commi 5 bis e 6 dell'articolo 19 del D.Lgs. n. 165/2001 ess.mm.ii. Gli incarichi esterni in essere nel periodo in esame sono sempre risultati sensibilmente inferiori al limite di quelli conferibili.*»

La Sezione prende atto.

Per quanto concerne la dotazione organica del personale non dirigenziale del **Consiglio**, la dotazione organica è stata determinata con delibera U.P. n. 222/2013 secondo cui «*la dotazione organica dell'ente...ammonta a n.ro 276 unità di comparto di cui 54 ancora da definire*» (Cfr. Conto Annuale Consiglio 2013).

La Regione ha rappresentato che con delibera dell'Ufficio di Presidenza del 16 marzo 2013 n. 222, è stata operata una razionalizzazione degli assetti organizzativi del personale del Consiglio in senso conforme al soprarichiamato art. 1, comma 3, del D.L. n. 138/2011, convertito in Legge n. 148/2011.

In particolare, nella summenzionata delibera viene stabilito: «*... di approvare la nuova dotazione organica che risulta così rideterminata: n. 19 unità di dirigenti e n. 276 unità del comparto nei quali sono incluse le n. 39 unità di categoria B del concorso in atto; 2) di dare atto che alla data odierna sono in servizio n. 17 dirigenti di ruolo, mentre per il comparto saranno in servizio n. 222 unità di ruolo, suddivisi in n. 20 cat. B, n. 83 cat. C e n. 119 cat. D, e che quindi, sulla base della dotazione organica così come rideterminata al punto precedente e sulla scorta di quanto specificato in narrativa, alla data odierna sono vacanti n. 1 unità*

L'art. 6 statuisce che **le strutture amministrative della Giunta regionale si articolano** in: a) dipartimenti; b) direzioni generali; c) uffici speciali; d) strutture di staff; e) unità operative dirigenziali. 2. A ciascuna delle strutture di cui al comma 1 è preposto un dirigente individuato tra i dirigenti del ruolo unico dirigenziale dell'amministrazione regionale o ai sensi di quanto previsto dall'articolo 19, commi 5-bis e 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001. 3. Con deliberazioni della Giunta regionale sono definiti gli indirizzi programmatici e l'organizzazione interna alle strutture dipartimentali e alle direzioni generali, l'organizzazione degli uffici speciali, salvo quanto previsto per l'Avvocatura regionale, nonché le unità operative dirigenziali nelle quali essi si articolano, con i relativi compiti...».

Inoltre con la disposizione dell'articolo 37 vengono istituiti gli **Uffici di diretta collaborazione del Presidente e della Giunta** nonché con la disposizione dell'art. 40 si configurano **incarichi dirigenziali e posizioni di alta professionalità di livello non dirigenziale**, prescrivendosi al comma 4 che al personale degli uffici di diretta collaborazione, fino a una specifica disciplina contrattuale, è corrisposta un'indennità onnicomprensiva sostitutiva di ogni emolumento aggiuntivo previsto dalla legislazione vigente.

In particolare va evidenziata la disposizione dell'articolo 23 comma 6 della L.r. n. 1/2012 del 27 gennaio 2012 (Legge Finanziaria 2012) con cui l'Amministrazione ha statuito che: «*...6. In attuazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, il 50 per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolarità alla data del 1 gennaio 2010, determinate sulla base di quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale 4 luglio 1991, n.11 (Ordinamento amministrativo della Giunta regionale), sono soppresse* e, per l'effetto, dalla medesima data il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza della Giunta regionale è ridotto di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse». Tale disposizione peraltro è stata oggetto di impugnazione governativa dinanzi al Giudice delle leggi, che ha dichiarato l'infondatezza della doglianza, con sentenza n. 28/2013.

La Corte cost. ha così rimarcato: «*La questione relativa all'art. 23, comma 6, non è fondata. Con la disposizione in esame, il legislatore regionale ha soppresso il cinquanta per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolare dal 1° gennaio 2010 e contestualmente ha previsto la riduzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza, in misura corrispondente alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse. Contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, e diversamente dal caso deciso da questa Corte con sentenza n. 339 del 2011, la disposizione impugnata non incide affatto sul trattamento economico del personale, ma si limita ad adeguare il bilancio di previsione alla mutata consistenza numerica del personale dirigenziale. Pertanto, l'intervento del legislatore regionale, che si mostra perfettamente aderente a quanto disposto dal legislatore statale, il quale aveva già previsto - con l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito - la riduzione delle poste per il trattamento accessorio in funzione della riduzione del personale in servizio, non interferisce con la materia dell'ordinamento civile, di competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., né contravviene al vincolo di destinazione delle risorse per le retribuzioni aggiuntive della dirigenza, di cui all'art. 28, comma 2, del contratto collettivo nazionale di lavoro 23 dicembre 1999 per il personale con qualifica dirigenziale dipendente dagli enti del comparto Regioni - Autonomie Locali (Contratto collettivo nazionale di lavoro per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 relativo all'area della dirigenza del comparto "Regioni - Autonomie locali")».*

dirigenziali e n. 54 unità di comparto, incluse le n. 39 unità di categoria B del concorso in atto...».

L'Amministrazione ha poi precisato che il personale dirigenziale del Consiglio in servizio al 31.12.13 ammontava a n. 19 unità di cui n. 16 unità di ruolo e n. 2 con contratto privatistico a tempo determinato e n. 1 unità comandata in entrata.

Bisogna per contro criticamente osservare che la riforma della dotazione organica del Consiglio regionale esplicherebbe i suoi effetti sino all'entrata in vigore del nuovo ordinamento amministrativo, allo stato recentemente determinatasi con l'emanazione della Delibera U.P. n. 364 del 30 gennaio 2015 avente ad oggetto il "Regolamento concernente il nuovo Ordinamento del Consiglio Regionale della Campania", che ha sostituito il previgente Regolamento di cui alla delibera n. 211/2013 s.m..

Sul punto si rileva l'urgenza dell'effettiva implementazione di tale riforma, anche se nel complesso, il personale in servizio, risulta al di sotto della dotazione organica; va da sé che tale dotazione va adeguatamente rapportata alle reali esigenze operative della Regione, al di là delle indicazioni minime di legge, nel senso della riduzione forzosa della pianta organica allo stato esistente.

In definitiva, si deve prendere atto del ritardo nell'attuazione delle richiamate riforme di riduzione delle dotazioni organiche. In proposito appare urgente dare seguito a quanto già osservato nella circolare del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di stabilizzazione finanziaria della Regione Campania con l'emanazione della circolare Prot. n. 2014- 0000105 del 17/12/2014 U «...in merito alla necessità che i fondi costituiti dopo l'entrata in vigore del nuovo Regolamento, che disciplina l'Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale (n. 12 del 15.12.2011), vengano dimensionati, tenendo conto del numero delle strutture di fatto istituite con la delibera di Giunta regionale n. 478 del 10/09/2012 e successive, considerato che la delibera della Giunta n. 191 del 12/04/2012 si limita a prevedere in 350 il numero massimo (e quindi teorico) di strutture ordinamentali di livello dirigenziale. Al riguardo, si prende atto che con la predetta nota la Direzione generale ha comunicato che procederà alla riduzione del fondo solo dal mese di novembre 2013, in misura pari al trattamento economico previsto per le strutture dirigenziali allo stato non istituite, ammontanti a n. 45 (3 staff, 14 U.O.D. e 28 posizioni individuali). Tale decisione viene motivata con il fatto che, a causa della ritardata attuazione del nuovo ordinamento, le funzioni dirigenziali, prorogate in un primo momento in trenta giorni con D.GR. n. 479/2012, venivano ulteriormente prorogate fino a settembre 2013 e che gli incarichi sulle nuove strutture ordinamentali».

Si deve altresì sottolineare che la necessità della ulteriore riduzione delle dotazioni organiche deriva anche dall'esigenza di operare "in sanatoria" rispetto alle riscontrate violazioni, in passato, della normativa sulla costituzione ed erogazione delle somme inerenti ai fondi per la contrattazione decentrata ai sensi dell'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 (cfr. *infra*). In particolare, l'art. 4, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, ha disposto, da un lato, che le somme indebitamente erogate devono essere gradualmente recuperate in quote annuali per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Per altro verso, in questo caso, è anche previsto che le Regioni devono obbligatoriamente adottare misure ulteriori di contenimento della spesa per il personale, rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche mediante accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale, in misura non inferiore al 20 per cento, e della spesa complessiva del personale non dirigenziale nella misura non inferiore al 10 per cento.

Regione - Dipendenti di ruolo del comparto in servizio al netto dei comandi in entrata e del personale a tempo determinato

Tab. 18

Qualifiche	dotazione organica 2012	dotazione organica al 31.12.2013	Presenze al 31.12.2012	Presenze al 31.12.2013	% assunti su dotazione 2012	% assunti su dotazione 2013
D	3.429		2.408	2.346		
C	3.042		2.082	2.045		
B	1.454		698	675		
A	395		337	328		
Comparto Regione	8320	8239	5.525	5.394	66,00%	65,00%

Fonte: Regione Campania

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

Dalla tabella che segue si nota che, rispetto a tale dotazione organica, il personale realmente in forza alla Regione al 31.12.2013 è pari a 5.394 unità, che rappresenta circa il 65% delle posizioni disponibili in dotazione organica. Al riguardo si osserva che la tabella indica la consistenza dei dipendenti di ruolo in servizio. Restano, invece, esclusi il personale comandato in entrata e i dipendenti a tempo determinato.

La tabella seguente riporta invece il quadro complessivo di tutto il personale regionale (dato aggregato), compresi i dirigenti.

Personale in servizio al 31.12.2012 e 31.12.2013

Tab. 19

Qualifiche e posizioni	2012	2013	Variazione 2013	
			+/-	% su 2012
Dirigenti di ruolo in servizio	227	214	-13	5,73%
Dirigenti di ruolo out (comando, aspettativa)	3	2	-1	33,33%
Dirigenti comandati in entrata	15	14	-1	6,67%
Dirigenti con contratto privatistico (appartenenti a ruoli pubblici)	20	26	+6	30,00%
Dirigenti con contratto privatistico (esterni alla PA)	0	1	+1	100,00%
Totale dirigenti	265	257	-8	3,02%
Quadri (cat. D titolari di posizioni organizzative)	1.469	1.433	-36	2,45%
Dipendenti comparto di ruolo in servizio	3.437	3.229	-208	6,05%
Dipendenti comparto di ruolo out (comando, aspettativa)	505	439	-66	13,07%
Dipendenti comparto comandati in entrata	253	183	-70	27,67%
Altro personale (v. tabella di dettaglio)	119	445	+326	273,95%
Totale comparto	5.783	5.729	-54	0,93%
TOTALE GENERALE	6.048	5.986	-62	1,03%

Fonte: Regione Campania

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

In particolare, per quanto riguarda le P.O., dalla Tabella si ricava che i Quadri (cat. D) titolari di posizione organizzativa sono passati da 1469 unità dell'anno 2012 a 1433 unità dell'anno 2013 (da 118 a 117 per il Consiglio, da 1351 a 1316 per ciò che attiene il personale della Giunta).

Segue una tabella di dettaglio sulle categorie di "altro personale" in servizio presso gli uffici regionali.

Altro personale in servizio (dettaglio)

Tab. 20

Tipologia di personale	2012	2013
Personale delle Segreterie	103	430
Giornalisti	12	11
Personale a tempo determinato	4	4
Borsisti	0	0
Contratti formazione lavoro	0	0
Altro (Specificare)	0	0
Totale	119	445

Fonte: Regione Campania

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

In definitiva, il personale in servizio nell'anno 2013 è pari a 5.986 unità. Dai dati emerge, in termini generali, una diminuzione di 62 unità rispetto al 2012, pari all'1,03%. In controtendenza il *trend* del personale delle segreterie, che presenta un aumento pari a +327 unità percentualmente non irrilevante (274,78 %).

In particolare, con riferimento al "personale delle Segreterie", relativo al comparto della Giunta, l'amministrazione riferisce che *"il dato è desunto dai conti annuali delle rispettive annualità e che l'incremento nel 2013 è stato determinato dall'entrata in vigore del nuovo ordinamento regionale che, nel quadro del potenziamento degli Uffici di diretta collaborazione col Presidente, ha incluso in detti uffici strutture amministrative precedentemente non appartenenti allo stesso"*.

La tabella che segue mostra la ripartizione del personale – di ruolo e non – in forza alla Regione al 31.12.2013, indicandone l'assegnazione alle varie direzioni generali. Anche tale dato viene fornito in modo disaggregato scindendo la distribuzione del personale in forza al Consiglio, comprendendo per quest'ultimo i c.d. "comandi" in uscita e i dipendenti in aspettativa, dal personale in forza alla Giunta, per il quale la Regione evidenzia in nota che « [...] *La tabella soprastante illustra la distribuzione del personale tra i vari uffici regionali. In fase di attuazione del nuovo ordinamento regionale, non viene riportato il dato della suddivisione del personale tra i vari uffici regionali al 31.12.2013, data alla quale il processo attuativo era ancora incompleto, ma quello relativo all'avvenuto completamento di detto processo nel corso degli ultimi mesi del 2014 [...]*».

Personale regione 2013 – consistenza Tabella 3.1. Giunta Regionale

Tab. 21

D.G./A.G.C.	Dirigenti (1)	Quadri (2)	Comparto				TOTALE PERSONALE DI RUOLO	Comandi in entrata			Altro personale (3)					TOTALE PERSONALE NON DI RUOLO		
			D	C	B	A		dirigenti	quadri	comparto	Personele delle Segreterie	Giornalisti	tempo determinato	Boristi	CFL		Dirigenti contr.pr.	
4002	Gabinetto del Presidente	4	42	11	57	20	6	140			4		2	1			18	25
4003	Ufficio Legislativo		2	3	3			8			3			1			1	5
4100	Segreteria di Giunta	5	12	6	31	13	3	70										0
5100	Autorità di Audit	2	10	4	8	1		25										0
5101	Dipartimento della Programmazione e dello Sviluppo Economico	11	27	14	31	7	6	96			1							1
5102	Direzione Generale per la Programmazione Economica e il Turismo	5	28	15	27	16	8	99			2							2
5103	Direzione Generale per lo Sviluppo Economico, e le Attività Produttive	5	22	40	13	8	3	91										0
5200	Direzione Generale per l'Internazionalizzazione e i Rapporti con l'Unione Europea del Sistema Regionale																	
5204	Dipartimento della Salute e delle Risorse Naturali	1	1	1		1		4	1		1						2	4

5205	Direzione Generale per la Tutela della Salute e il Coordinamento del Sistema Sanitario Regionale	14	68	30	64	35	15	226	14		1							15
5206	Direzione Generale per l'Ambiente e l'Ecosistema	14	64	59	110	38	16	301										0
5307	Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	17	248	301	491	106	56	1219										0
5300	Dipartimento delle Politiche Territoriali	2	3		3		1	9									1	1
5307	Direzione Generale per la Mobilità	7	33	15	34	13	1	103										0
5308	Direzione Generale per i Lavori Pubblici e la Protezione Civile	10	94	102	257	60	47	570	1		9							10
5309	Direzione Generale per il Governo del Territorio	5	48	5	22	12	11	03										0
5400	Dipartimento dell'Istruzione, della Ricerca, del Lavoro, delle Politiche Culturali e delle Politiche Sociali	1	3	2	3	1	1	11									2	2
5410	Direzione Generale per l'Università, la Ricerca e l'Innovazione	8	29	4	39	4	6	90										0
5411	Direzione Generale per l'Istruzione, la Formazione, il Lavoro e le Politiche Giovanili	9	91	263	199	96	75	733										0
5412	Direzione Generale per le Politiche Sociali, le Politiche Culturali, le Pari Opportunità e il Tempo Libero	7	39	24	442	21	7	140			11							1
5500	Dipartimento delle Risorse Finanziarie, Umane e Strumentali	2	6	2	2	1		13									1	1

5513	Direzione Generale per le Risorse Finanziarie	13	31	36	74	28	16	198			1							1
5514	Direzione Generale per le Risorse Umane	15	44	93	108	46	12	318										0
5515	Direzione Generale per le Risorse Strumentali	9	44	12	96	79	20	260										0
5581	Datore di Lavoro	3	3	9	10	4	1	30										0
6001	AVVOCATURA REGIONALE	11	35	22	27	12	8	115										0
6002	UFFICIO PER IL FEDERALISMO	6	7	12	16	10	1	52										0
6003	NUCLEO PER LA VALUTAZIONE E LA VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	1	4	1	2	1	1	10								3		3
6005	Ufficio speciale per i Parchi, le Riserve e i Siti UNESCO	4						4										0
7000	Struttura Tecnica di Missione, Unità Operativa "Grandi Progetti"		5	8	2			15										0
99xx	SEGRETERIE DEGLI ASSESSORATI		4	4	33	9	1	51			7							7
	Totale	193	1049	1101	1805	643	323	5114	16	0	30	0	2	2	0	0	28	78

Fonte: Regione Campania

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

(1)Dirigenti, Direttori generali, Vicari, Incaricati di funzioni specialistiche.

(2)Titolari di posizioni organizzative.

(3) Personale delle Segreterie, giornalisti, contratti formazione e lavoro, interinali, tempo determinato, borsisti.

Secondo tale computo, il personale regionale di ruolo della Giunta ammonta a 5.114 unità, compresi i 193 dirigenti regionali. Alle unità di ruolo vanno aggiunti 78 dipendenti non di ruolo, per un totale complessivo di 5.192 unità.

Si osserva che, se al personale di ruolo del comparto, al netto del personale in aspettativa e comando esterno (439), si sommano i dipendenti in posizione di comando in entrata e il personale titolare di contratti "atipici" (34), si raggiungono i 4.500 dipendenti in servizio, che non superano la dotazione organica pari a 7.963 posti.

Consiglio Regionale

Tab.22

DIREZIONI GENERALI	Dirigenti (1)	Quadri (2)	Comparto				TOTALE PERSONALE DI RUOLO	Comandi in entrata			Altro personale (3)					TOTALE PERSONALE NON DI RUOLO		
			D	C	B	A		dirigenti	quadri	comparto	Personale delle Segreterie	Giornalisti	Tempo determinato	Borsisti	CFL		Dirigenti contr.pr.	
Assemblea e Comm.	8		38	29	7	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Presidenza e studi legislativi e legali	3		29	9	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Amministrazione e Personale	3		35	27	9	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Bilancio, Ragionerie e Status Consiglieri	2		6	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale di Ruolo in servizio presso le Segreterie			8	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale in aspettativa			1	1		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale di ruolo comandato presso altre amm.ni			2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	16	0	119	82	20	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0

Fonte: Regione Campania

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

(1)Dirigenti, Direttori generali, Vicari, Incaricati di funzioni specialistiche.

(2)Titolari di posizioni organizzative.

(3) Personale delle Segreterie, giornalisti, contratti formazione e lavoro, interinali, tempo determinato, borsisti.

In disparte la rilevata errata compilazione - nella quantificazione del "Totale" - dei dati di cui alla su riportata tabella 3.2, il personale regionale di ruolo del Consiglio ammonta a 237 unità, compresi i 16 dirigenti regionali.

Si osserva che, se al personale di ruolo del comparto, al netto del personale in aspettativa e comando esterno, si sommano i dipendenti in posizione di comando in entrata e il personale titolare di contratti atipici (2), si raggiungono i 217 dipendenti in servizio, che non superano la dotazione organica pari a 276 posti.

I dati rassegnati (dato aggregato della tabella 2 e 2.1) rilevano una, sia pur lieve, riduzione del personale, sia in termini complessivi (con riduzione delle unità di personale di - 1,03%) sia con specifico riguardo ai dirigenti (- 3,02%).

Peraltro, la Sezione segnala un aumento complessivo di n. 327 unità del Personale delle Segreterie in servizio presso la Regione, unità che passano da n. 103 nell'anno 2012 a n. 430 nell'anno 2013 di cui 282 unità facenti parte del personale in servizio della Giunta (con un aumento da 103 a 282 e quindi di 179 unità) e 148 unità facenti parte del personale in servizio del Consiglio (con un aumento percentuale del 100% da 0 a 148 unità). Nelle audizioni, i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ricondotto tale aumento all'utilizzo dell'istituto del distacco interno che ha comportato il passaggio del personale dai ruoli della Giunta al personale di ruolo del Consiglio.

In definitiva, in punto di dotazioni organiche si osserva sinteticamente quanto segue :, il processo di riduzione delle dotazioni organiche non è stato attuato prontamente né in modo sufficiente, attesi anche gli obblighi derivanti dal recente art. 4 del D.L. 16/2014.

In secondo luogo, il graduale (e ritardato) ridimensionamento delle posizioni dirigenziali, come sopra esplicitato, risulta controbilanciato da un sostanziale mantenimento del contingente di posizioni organizzative (Tabella 2), nonostante *«In attuazione di una specifica misura del piano di stabilizzazione finanziaria, la Giunta regionale [si sia] impegnata a non sostituire soggetti titolari di posizioni organizzative se collocati in quiescenza, utilizzando quindi spazi di turnazione fra le posizioni residue per coprire le esigenze di funzionalità dell'Ente»* (cfr. circolare del Commissario ad acta per l'attuazione del Piano di stabilizzazione finanziaria della Regione Campania con l'emanazione della circolare Prot. n. 2014- 0000105 del 17/12/2014 U).

Detto in altri termini, l'utilizzo delle posizioni organizzative rimane un dato assai rilevante, che ben potrebbe indurre ad un ulteriore ripensamento dell'organizzazione degli uffici regionali nell'ottica dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa regionale.

Di seguito le tabelle rappresentative del processo storico di ridimensionamento della dirigenza.

Dirigenza Giunta Regionale. Fonte: conti annuali delle varie annualità

Tab.23

QUALIFICHE	Personale al 31.12.2010						
	CO	STAF	SET	SER	P.I.	N.I	TOTALE
Dirigenti con contratto a tempo indeterminato	18	12	81	129			244
Dirigenti comandati in entrata	1	0	0	0	0	14	15
Dirigenti con contratto privatistico	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE DIRIGENTI	19	12	81	129	2	16	259
	Personale al 31.12.2011						
Dirigenti con contratto a tempo indeterminato	20	10	78	117	0	1	226
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	0	0	15	15
Dirigenti con contratto privatistico	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE DIRIGENTI	20	10	78	117	0	16	241
	Personale al 31.12.2012						
Dirigenti con contratto a tempo indeterminato	20	13	65	110	0	1	209
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	0	0	14	14
Dirigenti con contratto privatistico	7	1	0	7	0	5	20
TOTALE DIRIGENTI	23	14	65	117	0	23	243
	Personale al 31.12.2013						
	CD	DG	STAF	DU	P.I.	N.I	
Dirigenti con contratto a tempo indeterminato	0	18	50	126	2	4	200
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	0	0	13	13
Dirigenti con contratto privatistico	5	4	11	0	0	5	25
TOTALE DIRIGENTI	4	18	61	126	2	27	238

Fonte: Regione Campania

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

Legenda:

PER GLI ANNI 2010, 2011 E 2012: CO = Coordinatore Area; STAFF = Dirigente Staff; SET = Direttore Settore; SER= Dirigente Servizio; P.I = Dirigente posizione individuale; N.I. = Dirigente senza incarico presso l'amministrazione o con altra tipologia di incarico.

PER L'ANNO 2013: CD = Capo Dipartimento; DG = Direttore Generale ; STAF = Dirigente Staff; DU = Dirigente UOD; P.I = Dirigente posizione individuale; N.I. = Dirigente senza incarico presso l'amministrazione o con altra tipologia di incarico.

In particolare, con nota in calce alla surriportata tabella, l'amministrazione specifica che :
 "... le differenti denominazioni indicate in legenda derivano dal passaggio al nuovo ordinamento amministrativo regionale che, per la dirigenza, si è completato negli ultimi mesi del 2013. Per quanto riguarda le annualità 2012 e 2013, si precisa che nel conto annuale del personale, sono state classificate sotto la voce "Direttore Generale", le figure di "Capo di Gabinetto" e "Vice Capo di Gabinetto", attenendosi alle indicazioni fornite in merito dalle Circolari della Ragioneria Generale dello Stato illustrative delle modalità di compilazione del conto e segnatamente della parte che precisa: "L'ente Regione, che a seguito di D.P.G.R o Leggi regionali in materia di organizzazione del personale, abbia conferito incarichi di alta direzione (es. Segretario generale della Giunta o del Consiglio), rileverà tale personale nella qualifica di "Direttore generale").

Trattasi di contratti a tempo determinato classificati, quindi, sotto la voce "Dirigenti con contratto privatistico". Tali figure sono indicate in tabella sotto la voce "Coordinatore" per l'anno 2012, e "Direttore Generale" per l'anno 2013.

Anche il Consiglio ha comunicato di avere intrapreso un processo di riduzione delle unità dirigenziali. Per ciò che concerne gli incarichi dirigenziali afferenti alla dotazione organica dirigenziale del Consiglio (delibera U.P. n.222/2013) vi è stata una riduzione, rispetto al dato storico di 27 unità, di 8 posizioni. L'Amministrazione regionale ha fornito altresì (Cfr. nota di risposta prot. Cdc n° 427/2015) la seguente dettagliata distribuzione del personale dirigenziale di ruolo al 31/12/2013:

Consiglio Regionale
Personale dirigenziale 2010-2013 - consistenza qualifiche **Tab.24**

QUALIFICHE	Personale al 31/12/2010						TOTALE
	Capo area	Capo Settore	Capo Servizio	Dirigente posizione Staff	Capo di Gabinetto	Segreterie Politiche	
Dirigenti con contratto atempo indeterminato	1	5	6	15	0	0	27
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	0	0	0	0
Dirigenti con contratto privatistico	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE DIRIGENTI	1	5	6	15	0	0	27
	Personale al 31/12/2011						
Dirigenti con contratto atempo indeterminato	1	5	2	14	0	0	22
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	0	0	4	4
Dirigenti con contratto privatistico	0	0	0	0	1	0	1
TOTALE DIRIGENTI	1	5	2	14	1	4	27
	Personale al 31/12/2012						
Dirigenti con contratto a tempo indeterminato	1	5	0	11	0	0	17
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	0	0	1	1
Dirigenti con contratto privatistico	0	0	0	0	1	0	1
TOTALE DIRIGENTI	1	5	0	11	1	1	19
	Personale dal (01/01/2013 - 30/06/2013)						
Dirigenti con contratto a tempo indeterminato	1	5	0	11	0	0	17
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	0	0	1	1
Dirigenti con contratto privatistico	0	0	0	0	1	0	1
TOTALE DIRIGENTI	1	5	0	11	1	1	19

Tab. 25

QUALIFICHE	Personale al 31/12/2013 Nuovo Ordinamento				
	Capo Dipartimento	Direttori Generali	Unità Dirigenziali	Capo Gabinetto	TOTALE
Dirigenti con contratto a tempo indeterminato	0	2	14	0	16
Dirigenti comandati in entrata	0	0	0	1	1
Dirigenti con contratto privatistico	2	0	0	0	2
TOTALE DIRIGENTI	2	2	14	1	19

Fonte: Regione Campania

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

5.2 I limiti alla spesa di personale e al *turn over*

5.2.1 Il quadro normativo e giurisprudenziale nell'esercizio finanziario rendicontato

5.2.1 Per ciò che concerne la disciplina relativa al rispetto del limite alle spese di personale, un primo vincolo (di spesa) è rappresentato dall'art. 1, commi 557 ss., della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (L.F. 2007). La norma impone l'obbligo di riduzione annuale della spesa complessiva per il personale, considerando omnicomprensivamente anche i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, la somministrazione di lavoro, nonché tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

La Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 108 del 2011 e n. 27 del 2014) ha sottolineato che il citato comma 557 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 rappresenta un principio generale di coordinamento della finanza pubblica, ispirato alla finalità del contenimento della spesa pubblica. Infatti, chiarisce la Corte, *«la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale»*.

Il mancato rispetto del comma 557, ovvero il superamento nel 2013 del tetto alla spesa complessiva dell'anno precedente, è sanzionato con il divieto di effettuare assunzioni nell'anno successivo (comma 557-bis, che rinvia, in modo recettizio, all'allora vigente art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

La menzionata norma, nella versione originaria, non specificava espressamente la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale; per colmare questa lacuna legislativa, la Sezione delle Autonomie (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010 e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29 gennaio 2010) aveva individuato in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, *«in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili»*.

Di recente, il Legislatore ha colmato la lacuna, introducendo - anche per gli enti soggetti al patto di stabilità interno - un parametro a carattere statico, costruito in modo da esprimere un valore significativo dell'effettivo *trend* storico della spesa di personale: per effetto dell'art. 3, comma 5-bis, è stato del D.L. n. 90/2014, è stato introdotto il comma 557-quater della L. n. 296/2006, il quale assume a parametro di riferimento la media storica triennio 2011/2013; la media, infatti, è in grado di compensare, tra l'altro, contingenti variazioni in aumento o diminuzione della spesa.

Va da sé che, *ratione temporis*, considerato che l'esercizio finanziario di riferimento e oggetto del giudizio di parificazione è il 2013, l'art. 1, comma 557 e ss, della L.F. 2007, in relazione all'obbligo di riduzione della spesa complessiva, va applicato nella versione *illo tempore* vigente e quindi con riferimento alla spesa complessiva dell'anno precedente.

Per gli enti sperimentatori (la Campania è stata in sperimentazione per tutto il 2013 salvo essere esclusa dalla sperimentazione a fine 2014), è bene ricordare quanto precisato dalla Sezione Autonomie n. 16/SEZAUT/2013/QMIG, sul piano del raffronto dei dati: *«Se l'impegno per le indennità corrisposte nell'anno successivo viene registrato ed imputato contabilmente nell'esercizio in cui la prestazione è erogata, non appare dubbio che ciò può comportare aspetti critici nell'applicazione del limite alla spesa di personale introdotto dall'art. 1 commi 557 e 562 della legge finanziaria per il 2007»*.

Per effetto del nuovo principio della competenza finanziaria rafforzata, infatti, l'importo complessivo degli impegni del 2012 verrebbe privato di talune componenti (ad esempio quelle afferenti le indennità di risultato, liquidate in un momento successivo allo stipendio) e contemporaneamente della quote che diventeranno esigibili solo nel 2013 (in precedenza

contabilizzate e accantonate in conto residui insieme all'anno del pagamento dello stipendio): infatti, «*In primo luogo, è rilevante stabilire il momento nel quale si perfezionano le obbligazioni inerenti il trattamento accessorio. Al riguardo è necessario operare una distinzione tra i trattamenti accessori, tenendo conto delle ragioni della loro erogazione. Per quelli che concernono una indennità di posizione, l'obbligazione giuridica dovrebbe avere la medesima scadenza dello stipendio.*

I trattamenti attinenti ad una indennità diversa (ad esempio a quella di risultato), si determinano in un momento successivo in quanto è necessario attendere la fase contabile della liquidazione. Solo per questi ultimi la questione potrebbe risultare rilevante».

Una soluzione avrebbe potuto consistere nell'effettuare il raffronto del dato 2013 con il dato 2011, ma ciò «*non sembra [...] possa essere considerato un sistema di generale applicabilità per effettuare il confronto con la spesa di personale 2013; l'indice che ne deriverebbe potrebbe risultare non sempre affidabile, risentendo di andamenti congiunturali.*

[...] Per fornire una soluzione astraendo dal caso concreto in esame, senza introdurre nell'interpretazione delle norme per l'applicazione del limite elementi che si riferiscono al contesto all'esame, potrebbe risultare una via sostenibile quella di far redigere agli enti in sperimentazione, che ne hanno interesse al fine dell'applicazione del limite, un documento contabile di riclassificazione degli importi iscritti in bilancio per spese di trattamento accessorio al personale sulla base del precedente criterio.

Tale documento che dovrebbe avere il limitato scopo di consentire il raffronto, senza sovrapporsi alle risultanze ufficiali del bilancio redatto secondo i nuovi criteri, dovrebbe risultare con questo conciliabile» (enfasi aggiunta).

5.2.1.1 Un secondo vincolo (alle spese e alle assunzioni), nella stessa logica, si rinviene nell'art. 76, comma 7, D.L. n. 112/2008 (vigente nell'esercizio finanziario 2013), che, essendo espressione di coordinamento della finanza pubblica trovava applicazione alle amministrazioni regionali, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata (cfr. sent. n. 130/2013).

Al riguardo, anche qui, occorre precisare che, l'attuale quadro normativo ed ermeneutico sul *turn-over* è stato integralmente revisionato dalla novellata disciplina di cui all'art. 3, comma 5, del decreto legge n. 90 del 2014, in vigore dal 25 giugno 2014 (il quale, infatti, ha abrogato espressamente l'art. 76 comma 7 del D.L. n. 112/2008); peraltro la disposizione si applica, *ratione temporis*, all'intero anno 2013, anno della rendicontazione finanziaria in esame e a cui i dati si riferiscono.

Il Collegio ha proceduto alla verifica del rispetto dei tetti di spesa e dei limiti alle assunzioni gravanti sull'Amministrazione regionale, sulla scorta delle disposizioni sopra richiamate, come al tempo vigenti e che qui di seguito brevemente si riassumono.

La norma imponeva un tetto in termini di rapporto tra spesa per il personale e spesa corrente complessiva (50%).

In proposito, giova rammentare che l'art. 76, comma 7, per la prima volta dà espressa applicazione al principio di consolidamento dei dati di bilancio dell'ente "capo-gruppo" (i.e. la regione, l'ente locale) con quelli dei propri organismi partecipati: l'art. 20, comma 9, del D.L. n. 98/2011 (convertito dalla L. n. 111/2011), novellando l'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, aveva infatti statuito che, ai fini del computo del rapporto percentuale tra spese di personale e spese correnti, «*si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentati*».

Il consolidamento, in generale, consente di guardare all'ente territoriale come ad un soggetto omogeneo comprensivo di tutte le sue articolazioni organizzative, mediante meccanismi di adattamento e riconciliazione della varie grandezze e delle contabilità finanziarie e/o economiche.

Pertanto, il consolidamento presuppone un delicato lavoro tecnico di "omogeneizzazione". Di tale questione, in verità, si è occupato il Parlamento con i decreti di "armonizzazione" contabile: con il D.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 (armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi) attuativo della legge delega sul c.d. "federalismo fiscale" n. 42/2009, è stata prevista l'adozione di uno schema comune di bilancio consolidato degli enti locali con le aziende, società e altri organismi controllati.

Nelle more, la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (deliberazione n. 14/AUT/2011/QMIG del 29 dicembre 2011) aveva comunque delineato un possibile criterio per procedere al consolidamento delle spese di personale ai fini dell'applicazione del comma 7 dell'art. 76 D.L. n. 112/08: *«il metodo di calcolo si basa sulla seguente semplice proporzione: il valore della produzione della società sta alle spese totali del personale della stessa come il corrispettivo sta alla quota del costo di personale attribuibile all'ente, che è l'incognita da calcolare. Per risolvere tale proporzione, si moltiplicano le spese del personale per il corrispettivo e si divide il risultato ottenuto per il valore della produzione. Questo criterio utilizza, ai fini del calcolo, il costo del personale della società (voce B9 del conto economico) senza operare particolari depurazioni, rispondendo all'esigenza sostanziale di individuare un indicatore sintetico della sostenibilità della spesa di personale dell'ente. Per il calcolo dell'incidenza previsto dall'art. 76, co. 7, D.L. n. 112/2008, la quota di spese del personale della società partecipata, così individuata, va a sommarsi alle spese di personale dell'ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'ente. In tal modo si agisce soltanto sul numeratore, come proposto dalla Sezione remittente per l'ipotesi della società partecipata da unico ente pubblico, sicché il metodo ne rappresenta uno sviluppo, in quanto consente di evitare eventuali imprecisioni dovute alla semplice somma di tutte le spese di personale delle società partecipate a quelle dell'ente»* (deliberazione n. 14/AUT/2011/QMIG del 29 dicembre 2011).

La Sezione di controllo della Toscana (SRC Toscana n. 3/2012/PAR del 17 gennaio 2012) aveva precisato che quando la società partecipata percepisce "ricavi", la quota degli introiti riferibile *«al singolo socio-comune va sostituita o sommata al corrispettivo versato dal comune sia in occasione del calcolo della spesa di personale della società attribuibile al comune secondo la proporzione sopra delineata (numeratore), sia in riferimento al calcolo della spesa corrente (denominatore), in quanto tale importo avrebbe costituito il contributo versato dal comune alla società (e quindi rientrante nella spesa corrente dell'ente locale) nel caso in cui lo stesso avesse introitato direttamente il gettito derivante dalla tariffa. Difatti, mentre il corrispettivo versato dall'ente alla società concorre a formare la spesa corrente dell'ente locale (denominatore) ed è pertanto compreso nella stessa, gli introiti da tariffe direttamente percepiti (e trattenuti) dalla società, non transitando nel bilancio dell'ente locale socio, non verrebbero computati al denominatore della frazione, con conseguente disomogeneità dei dati e, soprattutto, disuguaglianza degli esiti a seconda che vi sia stato o meno ricorso alla gestione esternalizzata piuttosto che alla gestione interna di un determinato servizio»*.

Pertanto, come evidenziato dalla Sezione Lombardia (cfr. SRC Lombardia nn. 219 e 264/2012/PAR), il criterio suggerito era solo uno dei possibili e doveva sempre essere verificato alla luce del principio di invarianza consolidata.

Inoltre, l'art. 76, comma 7, D.L. n. 112/2008, oltre al prefato tetto alla spesa per il personale (incidenza massima del 50% sul totale della spesa corrente) prevedeva, come "norma secondaria" (cioè norma disciplinante le conseguenze del mancato rispetto del comando "primario"), una particolare "conformazione" delle capacità assunzionali:

- in caso di rispetto del richiamato rapporto, consentiva il *turn-over* del personale a tempo indeterminato, purché la spesa per le nuove assunzioni non superasse il *budget* del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente;
- in caso contrario, cioè in caso di mancato rispetto del richiamato rapporto, veniva vietato all'ente di effettuare, in assoluto, nuovi reclutamenti «a tempo indeterminato».

Per gli enti non sottoposti al Patto e di più piccole dimensioni, vige una diversa regola, con un *turn-over* 1:1 (art. 1, comma 562, L.F. 2007). Per tali enti, in ragione delle loro ridotte dimensioni e per evitare un sostanziale blocco del funzionamento di tali amministrazioni, le

SS.RR., con la delibera n. 52/2010, hanno reso più elastica la regola del *turn-over*, sommando i "resti" derivanti dalle cessazioni di più anni. Tale interpretazione è stata poi estesa, anche agli enti sottoposti al patto di stabilità, visto, tra l'altro, che il principio esiste per gli enti statali (si vedano la delibera n. 176/2012 Toscana; la delibera n. 18/2013 Lombardia; la delibera n. 21/2013 Liguria)» (Sez. Autonomie n. 27/SEZAUT/2014/QMIG).

5.2.2 I limiti alla spesa complessiva di personale nella Regione Campania e le conseguenze sul piano del *turn-over*

5.2.2 Tanto premesso, la Sezione ritiene di dare atto dei risultati raccolti nell'istruttoria relativa al rendiconto 2013 e delle verifiche del rispetto della richiamata normativa. In primo luogo si osserva che, sulla base dei dati rassegnati, gli impegni di competenza dell'esercizio 2013 sono inferiori ai corrispondenti impegni del 2012.

Aggregato di spesa del personale - impegni 2011 - 2013. Consolidato Giunta e Consiglio Tab. 26

(euro)

	2011	2012	2013
Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato (inclusi comandati in entrata)	302.814.701,00	301.209.058,00	294.402.543,00
Spese per collaborazioni coordinate e continuative	2.386.933,00	2.336.446,00	2.520.700,00
Spese per incarichi a dirigenti esterni	64.612,35	1.443.811,96	1.454.596,00
Somministrazione di lavoro	0,00	0,00	0,00
Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo alla regione	0,00	0,00	0,00
TOTALE	305.266.246,35	304.989.315,96	298.377.839,00

Fonte: Regione Campania
Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania

In proposito l'Amministrazione ha evidenziato di essersi avvalsa dei dati riportati nel "conto annuale del personale"⁶² e che il dato riportato alla voce «*Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato (inclusi comandati in entrata)* [...] è comprensivo di oneri a carico dell'amministrazione».

Relativamente alla voce "Spese per collaborazioni coordinate e continuative" l'Amministrazione ha rappresentato invece che «*Il dato riportato è riferito al Conto Annuale delle rispettive annualità (Tabella 14 . voce L108), redatto sulla base di quanto comunicato dagli uffici regionali. Con riferimento all'annualità 2013, si evidenzia che a fronte della spesa indicata, l'amministrazione ha ricevuto il rimborso di € 632.707,20 dal CIPE per il Nucleo per la valutazione degli investimenti pubblici, come riportato nelle campo "note" della medesima tabella 14*».

⁶² Ai sensi dell'art. 40-bis e 60 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni e degli artt. 16 e 17 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare e pubblicare il conto annuale del personale, rilevante ai fini del controllo del rispetto della normativa finanziaria sul personale, in particolare in materia di contrattazione integrativa. Il modello certificato viene inviato al Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio e alla competente sezione centrale della Corte dei conti, entro il mese di maggio, per il controllo sul costo del valore.

5.2.2. Per ciò che attiene all'incidenza della spesa di personale sulla quella corrente complessiva (art. 76, comma 7, D.L. n. 112/2008) per l'esercizio 2013, in base a quanto affermato dalla Regione il rapporto si sarebbe attestato al 28,43%, confermando altresì il rispetto del parametro nel triennio 2011-2013:

Incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente e *turn-over*

Tab. 27
(euro)

Spese Correnti – Impegni Rendiconto 2013	12.437.097.133,13
Spese correnti Missione 13 - Tutela della Salute – Impegni Rendiconto 2013	10.470.689.532,27
Spese Correnti nette – Impegni Rendiconto 2013	1.966.407.600,86
Costo del Personale Giunta (dati conto annuale)	271.643.600,00
Costo del Personale Consiglio (dati conto annuale)	25.067.823,00
Costo del Personale Società Partecipate	198.157.570,00
Costo Del Personale Organismi Partecipati	64.116.282,00
Totale Costi del Personale	558.985.275,00
Rapporto di incidenza tra spesa di personale e spesa corrente Esercizio 2013 (art. 76, co. 7, D.L. n. 112/2008)	28,43%

La Sezione ha altresì chiesto di comunicare i dati sul rispetto del *turn-over* ex art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 nel triennio 2011-2013. L'analisi dei dati sembrerebbe confermare il rispetto del limite alle assunzioni che si rammenta pari, rispettivamente, al 20% nel 2011 e 2012 e al 40% nel 2013.

Limiti al *turn-over* - Anno 2011

Tab.28
(euro)

Categorie di personale	Cessazioni anno 2010 (risparmi su 12 mesi)	Assunzioni anno 2011 (spesa su 12 mesi)
Cat. A	72.089,19	0,00
Cat. B1	888.990,31	0,00
Cat. B3	402.826,45	0,00
Cat. C	3.382.794,19	28.723,07
Cat. D1	6.235.432,77	0,00
Cat. D3	1.828.486,11	0,00
DIRIG.	1.766.696,62	0,00
TOTALI	14.577.315,64	28.723,07

Fonte: Regione Campania
Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

La spesa massima per le nuove assunzioni del 2011 ammontava a € 2.915.463,13 (20% di € 14.577.315,64, corrispondente alla spesa venuta meno per effetto delle cessazioni intervenute nel 2010). Poiché le assunzioni effettuate hanno impegnato una spesa per € 28.723,07, il limite 2011 è stato rispettato con un "resto" dichiarato pari a € 2.886.740,06.

Limiti al *turn-over* - Anno 2012

Tab. 29

(euro)

Categorie di personale	Cessazioni anno 2011 (risparmi su 12 mesi)	Assunzioni anno 2012 (spesa su 12 mesi)
Cat. A	48.175,36	0,00
Cat. B1	381.914,42	0,00
Cat. B3	134.577,36	0,00
Cat. C	947.861,30	48.175,36
Cat. D1	1.906.345,77	0,00
Cat. D3	574.943,78	0,00
DIRIG.	1.180.273,34	0,00
TOTALI	5.174.091,33	48.175,36

Fonte: Regione Campania

Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania

Il limite per il 2012 era conseguentemente pari a € 1.034.818,27, mentre le assunzioni 2012 si sono limitate ad impegni per € 48.175,36, con un "resto" di € 986.642,91.

Infine per il 2013, sulla base dei dati comunicati dagli uffici regionali è emerso quanto riportato di seguito.

Limiti al *turn-over* - Anno 2013

Tab.30

(euro)

	Cessazioni anno 2012 (risparmi su 12 mesi)	Assunzioni anno 2013 (spesa su 12 mesi)
Cat. A	72.263,04	0,00
Cat. B1	509.219,22	0,00
Cat. B3	269.154,72	0,00
Cat. C	2.269.122,50	0,00
Cat. D1	3.281.414,85	0,00
Cat. D3	1.113.953,55	0,00
DIRIG.	1.298.300,67	0,00
TOTALI	8.813.428,55	0,00

Fonte: Regione Campania

Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania

Limite nel 2013

Tab.31

(euro)

40% risparmi 2012	3.525.371,42
risparmi 2011 non utilizzati	3.873.382,96
quota utilizzabile nel 2013	7.398.754,38

Fonte: Regione Campania

Elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania

Si rammenta che per il 2013, il limite alle assunzioni era stato elevato dal 20% al 40% della spesa per le cessazioni per l'anno precedente (cfr. D.L. n. 2 marzo 2012, n. 16 (convertito con modificazioni dalla L. 26 aprile 2012, n. 44, l'art. 4-ter, comma 10 lettera f). Tanto premesso, la Sezione, pur segnalando l'erroneità del calcolo dei resti (per la Regione € 5.125.915,97), rileva che – sulla base dei dati comunicati – il limite finanziario per le assunzioni, per il 2013, risulta rispettato grazie alla mancanza assoluta di nuovi reclutamenti, ai sensi e per gli effetti della disciplina del *turn-over*.

La Regione, inoltre, in sede di controdeduzioni di cui alla succitata nota prot. 0413050 del 16 giugno 2016, ha affermato che,

- ai sensi dell'art. 1, comma 47, della Legge n. 311/2004, (fermo restando quanto precisato dal legislatore per le "cessazioni" degli enti cessionari con il D.L. n. 95/2012, art. 14, comma 7), «in conformità alla norma richiamata, le assunzioni e cessazioni da e presso enti sottoposti a regime limitativo delle assunzioni non sono state tenute in considerazione ai fini della disciplina del *turn-over*. Si evidenzia peraltro che il numero di mobilità in entrata è risultato inferiore a quello delle mobilità in uscita»:

- con riguardo alle ipotesi di trasformazione del rapporto a tempo pieno del personale assunto con contratto a tempo parziale di cui alla specificazione ex art. 3 comma 101 della L. n. 244/2007, al netto delle categorie protette ex L. n. 68/1999, «nel periodo oggetto di esame (2011-2013), non si è proceduto presso la Giunta Regionale ad alcuna trasformazione a tempo pieno del personale assunto con contratto a tempo parziale».

La Corte si riserva – in sede di verifica dei successivi rendiconti ex art. 1 comma 3, D.L. n. 174/2012, conv. L. n. 213/2012 sotto lo specifico profilo della legalità finanziaria – un puntuale accertamento al riguardo.

5.2.3 I limiti alla spesa per i contratti flessibili

5.2.3 Infine, il Collegio ha verificato il rispetto del limite ex art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010 e parallelamente, il rispetto dei limiti alla spesa per gli incarichi libero-professionali (art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010).

5.2.3.1 Si rammenta che l'art. 9, comma 28 prevede due obblighi di contenimento:

- il primo relativo ai rapporti di lavoro "a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa" (50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009);

- il secondo relativo ai "contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio" (50 per cento della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009).

Per quanto riguarda il parametro finanziario di riferimento, sulla scorta dell'esperienza maturata nell'applicazione di norme similari, il Legislatore precisa che «*per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009*».

La norma, quindi, prevede un principio di riduzione di precise tipologie di contratti, secondo una fattispecie che assume a punto di riferimento la spesa storica, secondo un riferimento principale (spesa del 2009) e uno subsidiario (spesa storica computata come media del triennio 2007-2009).

In merito a questa disposizione sono intervenuti alcuni importanti pronunciamenti nomofilattici delle Sezioni riunite e della Sezione autonomie.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la pronuncia n. 11 del 17 aprile 2012, anticipando quanto successivamente chiarito dal Giudice delle leggi in ordine alla collocazione della disposizione nel sistema (sent. n. 173/2012), hanno precisato che «*la norma oggetto della presente questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare*

con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009».

Tanto premesso, la Corte ha precisato che:

a) i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, costituendo principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali, sono cogenti e si applicano direttamente, lasciando peraltro spazi di adattamento locale;

b) l'adattamento della disciplina in questione è deferito alla potestà normativa degli enti territoriali, a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve in ogni caso essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei. Tale possibilità è ammessa limitatamente ai casi in cui l'applicazione diretta possa impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione.

La norma è stata di recente novellata dall'art. 11, comma 4-bis del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, introducendo un'innovazione che pur non essendo applicabile *ratione temporis* all'esercizio 2013, per completezza del quadro normativo, si ritiene opportuno ricordare, a futuro beneficio dell'Ente controllato.

Segnatamente, la novella dell'art. 11, comma 4-bis, del D.L. 90/2014 ha statuito che: «le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente [...]. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

Riguardo a questo secondo inciso, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che nell'ipotesi in cui gli enti siano in regola con l'obbligo di riduzione della spesa complessiva per il personale (deliberazione n. 2/SEZAUT/2015/QMIG), «seppur esclusi dall'applicazione del limite del 50 per cento, ricadono inevitabilmente in quello del 100 per cento della spesa sostenuta nel 2009, regime, comunque, più favorevole rispetto al vincolo disposto dal primo periodo (50 per cento). Va considerato che tutte le diverse forme di lavoro flessibile a cui possono ricorrere gli enti virtuosi si avvantaggiano della deroga introdotta dall'art. 11, comma 4-bis del d.l. n. 90/2014 e che la ratio dell'esclusione dal rigore per le situazioni aventi esigenze premiali si risolve, necessariamente, in una disciplina di favore (100 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le medesime finalità), pur senza arrivare allo svincolo da qualsiasi limite».

5.2.3.2 L'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010, parallelamente, contempla un limite di spesa per le collaborazioni libero-professionali, in assenza di vincoli di subordinazione o parasubordinazione. Segnatamente, anche «al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni» a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, deve essere contenuta entro il 20% di quella sostenuta nell'anno 2009.

In quest'ottica, «l'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale».

Si rammenta che, similmente all'art. 9 comma 28, al comma 20 dell'art. 6, la legge statale dispone: «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

Inoltre, l'art. 35, comma 1-bis, del decreto-legge n. 69/2013, conv. in L. n. 98/2013 ha novellato il comma 20 nel senso di seguito precisato: «il rispetto del parametro [di cui all'art. 6] è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto».

5.2.3.3 Tanto premesso, occorre segnalare che la Regione Campania – nel regolamentare con norme di dettaglio le disposizioni di coordinamento di cui al combinato disposto ex artt. 9 comma 28 e 6 (in particolare comma 20) del D.L. n. 78/2010 e succ. modd. – si è riportata integralmente alla disciplina delle suddette disposizioni statali (comma 28) con l’emanazione della disposizione dell’art. 9 della legge reg. n. 38/2012 (L.R. di adeguamento al D.L. n. 174/2012).

Parallelamente, ha recepito, con l’art. 1 commi 6 e 7 (Legge di Finanziaria 2011) della Legge regionale n. 4/2011, i limiti statali in materia di spesa per i rapporti di lavoro non subordinati, segnatamente per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, nonché di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza.

Nella seguente tabella si riportano i dati comunicati dalla Regione in merito al rispetto dell’art. 9, comma 28, dai quali risulterebbe il rispetto del limite di legge (€ 4.805.268,50), con un ridotto margine sul limite (€ 491.247,50) per il 2013.

Limite ai contratti flessibili con vincoli di subordinazione. Art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010

Tab.32

(euro)

Personale Flessibile	Impegni 2009	limite 50%	Impegni 2012	Margine rispetto al limite	Impegni 2013	Margine rispetto al limite
personale a tempo determinato	€4.883.792,00	€2.441.896,00	€1.743.894,00		€1.793.321,00	
personale in convenzione	€ -		€ -			
contratti di collaborazione coordinata e continuativa/a progetto	€4.726.745,00		€2.336.446,00		€2.520.700,00	
TOTALE PARZIALE	€9.610.537,00	€4.805.268,50	€4.080.340,00	€724.928,50	€4.314.021,00	€491.247,50
contratti formazione-lavoro	€ -		€ -		€ -	
altri rapporti formativi	€ -		€ -		€ -	
somministrazioni e di lavoro	€ -		€ -		€ -	
lavoro accessorio di cui all'art. 70 co. 1 lett. d) d.lgs. 276/2003	€ -		€ -		€ -	
TOTALE PARZIALE	€ -		€ -		€ -	
TOTALE COMPLESSIVO	€9.610.537,00	€4.805.268,50	€4.080.340,00	€724.928,50	€4.314.021,00	€491.247,50

Fonte: Regione Campania

Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

La Regione ha evidenziato che il limite di spesa del 2009, per i "contratti di collaborazione coordinata e continuativa" è stato calcolato sulla base dei dati esposti nel relativo conto annuale, sulla base delle comunicazioni dei vari uffici regionali (codice L108 della tabella 14 del conto annuale).

Peraltro, secondo quanto emerge nella già richiamata delibera U.P. del Consiglio n. 361 del 29 dicembre 2014 «la spesa per personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa sostenuta nel 2009 era pari a 9.579.222, di cui 9.456.922 per la Giunta e 122.300 per il Consiglio, il che avrebbe dovuto garantire un tetto complessivo, per ambedue gli enti, pari a **4.789.611**».

Anche prendendo a riferimento questo più ridotto limite, il parametro normativo, attesi gli impegni assunti nel 2013, sarebbe stato rispettato per circa € 400 mila.

Va segnalato, altresì, un incremento tendenziale degli impegni relativi al personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che dall'analisi delle tabelle riportanti il dato aggregato sembrerebbe prevalentemente ricondursi ad un impegno di spesa afferente al personale del Consiglio che ha registrato un aumento da 0 euro nell'anno 2012 a 786.585,00 euro nell'anno 2013.

Per quanto riguarda la voce "Spese per incarichi e consulenze", la Regione ha comunicato i seguenti dati, anche qui affermando il rispetto del limite di legge, atteso che nel 2009 la spesa per tale tipologia di impegni ammontava a € 5.638.948 e che il 20% di tale dato storico equivale a € 1.127.789,60. Quindi, nel 2013, il margine di rispetto sul limite di legge è di € 767.644,60.

Limite ai contratti libero-professionali. Art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/2010

Tab.33
(euro)

	2011	2012	2013
Stanziamenti iniziali	917.258,00	782.925,00	395.125,00
Impegni	910.298,00	702.685,00	360.125,00
limite 20% del 2009	1.127.789,60	1.127.789,60	1.127.789,60
margine	217.491,60	425.104,60	767.664,60

Fonte: Regione Campania

Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

Anche qui il dato, secondo quanto riferisce la Regione, è tratto dal "Conto annuale" del personale (codice L109 della medesima tabella)⁶³.

La Regione in proposito ha aggiunto: «Dai dati del conto annuale 2013, si evince che il numero di "incarichi professionali di studio/ricerca e di consulenza" è complessivamente pari a n. 391, distribuito presso le seguenti Direzioni Generali: n. 1 presso la D.G. 3, n. 14 presso la D.G. 4; n. 172 presso la D.G. 6; n. 1 presso la D.G. 7; n. 1 presso gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente; n. 202 presso l'Ufficio Speciale per il Federalismo. Si evidenzia al riguardo che gli incarichi conferiti dall'Ufficio Speciale per il Federalismo riguardano docenze aventi breve durata per corsi di specializzazione della Scuola di polizia locale e che, analogamente, la D.G. 6 "Agricoltura" ha comunicato che gli incarichi conferiti riguardano "nella maggior parte, partecipazioni di docenti a corsi specialistici previsti dalle Misure 111 del PSR Campania 2007/2013».

⁶³ L'Amministrazione non ha specificato se abbia provveduto a consolidare il dato 2009 tra Giunta e Consiglio che, nel silenzio, si presume correttamente effettuato. Sul sito istituzionale sono pubblicate solo le ultime due annualità.

5.2.4 La spesa per i contratti flessibili presso i Gruppi consiliari

5.2.4 Peraltro, i dati rassegnati non forniscono riscontro circa l'inclusione o meno, nel dato, dell'analogha spesa sostenuta dai **gruppi consiliari**, ai sensi dell'art. 9 comma 28 e dell'art. 6, comma 7 del D.L. n. 78/2010.

L'amministrazione regionale, infatti, non ha specificato se nel calcolo delle voci considerate rientri anche la quantificazione della spesa per il personale dei Gruppi consiliari.

Peraltro, *ex aliis*, nella delibera di U.P. del Consiglio regionale n. 269 del 25 luglio 2013 viene evidenziato correttamente che *"I costi sostenuti dai gruppi, a valere sul budget così assegnato, per la sottoscrizione di contratti di diritto privato [...], e quindi in applicazione del comma 2 dell'articolo 46 della legge regionale n. 15/2002, devono essere considerati come concorrenti alla quantificazione delle spese da contenere entro i limiti di cui al comma 28 dell'articolo 9 del DL 78/2010..."*.

5.2.4.1 Giova, preliminarmente, effettuare la ricostruzione del quadro normativo statale e regionale in materia di spese per il personale sostenute dai gruppi consiliari, soggette, nel D.L. n. 174/2012 e nelle relative linee guida in materia di rendicontazione dei gruppi consiliari, ad una peculiare disciplina.

L'art. 1, comma 5, del DPCM stabilisce che: *«5. Il contributo per le spese di personale può essere utilizzato sulla base delle rispettive normative regionali»*.

Correlativamente, l'art 3, comma 3 del DPCM dispone che per tali spese, *« [...], qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, dovranno essere allegati il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi»*.

In attuazione di tale disposizione la Regione ha adottato la seguente disciplina (art. 1, commi 2 e 3, L.reg. 5/2013, legge finanziaria 2014) che testualmente recita: *«2. È attribuita al settore amministrazione del Consiglio regionale la gestione delle procedure e la liquidazione ai beneficiari dei relativi contratti di cui al capitolo 5022 del bilancio del Consiglio regionale, nei limiti dell'articolo 5 della legge regionale 9 ottobre 2012, n. 29 (Legge di semplificazione del sistema normativo regionale – Abrogazione di disposizioni legislative e norme urgenti in materia di contenimento della spesa)»*.

Inoltre, l'analisi del disciplinare sulla spesa del personale (Delibera U.P. n. 321 del 17 aprile 2014) evidenzia:

- che l'art. 1 della L. R. n. 5 del 6 maggio 2013 attribuisce, in concreto, alla Direzione Generale Amministrazione e Personale la "gestione" delle procedure relative ai contratti di cui al capitolo 5022 del Bilancio del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2014;

- che i gruppi, in materia, devono seguire le seguenti linee procedurali: *«il Capogruppo, una volta siglato il contratto, lo trasferisce al dipartimento. Il dipartimento effettua le seguenti verifiche: a) rispetto di quanto espressamente previsto in questo disciplinare: b) esistenza di disponibilità residua sul budget per i contratti di diritto privato»* (punto 4.11. del medesimo disciplinare).

Se la verifica ha esito favorevole, il Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa, *«approva il contratto e comunica al Gruppo che la verifica ha avuto esito positivo. Questi a sua volta informa il contraente rendendo efficace il contratto»*.

In definitiva, sulla base della disciplina passata in rassegna, il titolare del rapporto rimane il gruppo, che incarica il dipartimento di spendere risorse su una gestione di bilancio, "separata" per legge regionale, su uno specifico capitolo di bilancio consiliare (il capitolo 5022).

Peraltro, è il Consiglio regionale, con il suo bilancio, che deve assicurare il rispetto della normativa limitativa delle spese per il personale dei gruppi consiliari e, raccordando le proprie voci di bilancio con quello generale regionale, assicurare il complessivo rispetto dei limiti di spesa riguardanti l'aggregato del personale.

5.2.4.2 In proposito giova evidenziare che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. h della Legge n. 213 del 07 dicembre 2012 (di conversione del D.L. n. 174/2012) *«1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione [...]*

abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione».

In attuazione di tale disposto, la Legge regionale n. 38 del 24 dicembre 2012, con l'art. 5 ha previsto «(Tetto massimo per la spesa del personale dei gruppi consiliari) 1. A decorrere dalla X legislatura il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare complessivo della spesa per il personale dei gruppi consiliari deve equivalere al costo di un'unità individuato ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto-legge 174/2012, compresi gli oneri a carico dell'ente e senza posizione organizzativa, per ciascun consigliere regionale. Il personale a qualsiasi titolo comandato, distaccato o con contratto di natura privatistica a tempo determinato, funzionalmente collocato a disposizione dei gruppi consiliari deve rientrare nei limiti del budget individuato per il gruppo consiliare. 2. La spesa del personale dei gruppi è determinata, per la corrente legislatura regionale, entro l'importo in essere alla data dell'11 ottobre 2012».

Con delibera di U.P. del Consiglio regionale n. 269 del 25 luglio 2013 si è preso atto che la spesa complessiva del personale a qualsiasi titolo presso i gruppi consiliari all'11 ottobre 2012 ammonta ad € 4.218.592,86. Con successiva delibera U.P. n. 320 del 17 aprile 2014 si è preso atto che, "a costo pieno" (cioè al lordo della spesa sostenuta dal Bilancio Regionale, per i distacchi interni dalla Giunta, comprensivo del salario accessorio e del trattamento fondamentale) il budget è pari a € 5.301.081,40.

Nella summenzionata delibera viene peraltro riportato che «I costi sostenuti dai gruppi, a valere sul budget così assegnato, per la sottoscrizione di contratti di diritto privato e/o per comandi da soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche [...], devono essere considerati come concorrenti alla quantificazione delle spese da contenere entro i limiti di cui al comma 28 dell'articolo 9 del DL 78/2010» e che le stesse sono imputate sul capitolo di spesa del Consiglio regionale n. 5022.

5.2.4.3 In definitiva, la normativa regionale stabilisce che la gestione e liquidazione delle spese di personale sia effettuata a livello centralizzato dal "settore amministrazione del Consiglio regionale", nel rispetto dell'autonomia organizzativa dell'Assemblea, contemplata altresì dallo Statuto (art. 40, comma 3) e dall'art. 4 della Legge regionale n. 7/2002 (legge sulla contabilità regionale).

Cionondimeno, sul piano dei poteri di controllo di questa Corte su tali spese, una simile scelta legislativa, da un lato, non può eliminare la necessità della verifica della loro legittimità e regolarità, dall'altro, accresce la centralità del controllo sul rendiconto regionale e, in quella sede, l'importanza della verifica della spesa effettuata dal Consiglio regionale con il proprio bilancio, alimentato da appositi programmi di spesa.

Come già rilevato dalla SRC Lombardia, con pronuncia n. 151/2014/FRG per una normativa regionale affine, «la ratio del decreto legge n. 174 del 2012, al di là della lettera utilizzata, è quella di istituire un complessivo controllo di regolarità – impregiudicata ogni valutazione di merito della scelta, che resta insindacabile in questa sede (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2014) – "per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione" relativi alle risorse impiegate dai Gruppi consiliari (come si evince dalla stessa premessa del D.P.C.M. del 21 dicembre 2012); le risorse iscritte nel bilancio regionale in forza dell' art. 67 della legge regionale n. 20 del 2008 corrispondono a questa stessa esigenza, tanto più che i contratti così stipulati rispettano una designazione fiduciaria del Gruppo, e sono, nella sostanza, alternativi alla stipula diretta di contratti ad opera del Gruppo medesimo. In virtù di ciò, data la scelta del Consiglio regionale in materia (frutto della propria autonomia costituzionalmente garantita in tema di autoorganizzazione interna), laddove si impieghi il meccanismo di cui al più volte citato art. 67 ne derivano di necessità una conseguente assunzione di responsabilità, in capo al Consiglio, in riferimento alla legittimità ed alla regolarità delle spese sostenute al riguardo e, altresì, all'assunzione dell'obbligo di inserimento di dette spese nel rendiconto generale del Consiglio regionale» (enfasi aggiunta).

In altre parole, il Consiglio regionale, con il suo bilancio, deve assicurare il rispetto della normativa limitativa delle spese per il personale dei gruppi consiliari e, raccordando le proprie voci di bilancio con quello generale regionale, assicurare il complessivo rispetto dei limiti di spesa riguardanti l'aggregato del personale.

5.2.4.4 Tanto premesso, la Regione ha trasmesso il seguente prospetto complessivo.

Dati consuntivi delle spese dei gruppi consiliari
Tab. 34
 (euro)

Tipologia Spesa	Partito											
	P.D.L.	Centro Democratico	P.S.E.	P.D.	M.I.K.	U.D.E.U.R.	U.D.C.	CALDORO Presidente	GRUPPO MISTO	Nuovo centro destra	Fratelli d'Italia	I moderati
Spese per il personale sostenute dal gruppo	344.478,59	34.665,42	17.884,96	184.677,67	10.463,74	24.072,42	93.877,74	93.305,00	19.390,61	0,00	0,00	0,00
Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale	108.66,37	11.211,42	4.979,43	103.659,14	6.011,87	7.935,08	23.074,23	42.550,50	8.091,88	0,00	0,00	0,00
Rimborso spese per missioni e trasferte del personale del gruppo	85,00	0,00	0,00	1.800,00	0,00	244,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese per acquisto buoni pasto del personale del gruppo	0,00	0,00	915,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni	38.977,04	0,00	2.500,00	2.430,00	793,00	9.599,99	0,00	0,00	0,00	0,00	666,86	0,00
Spese consulenze, studi e incarichi	22.241,07	0,00	15.151,80	13.700,04	600,00	14.658,13	12.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.958,19
Spese postali e telefoniche	350,00	0,00	0,00	0,00	219,70	0,00	176,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese telefoniche e di trasmissione dati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	101,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese di cancelleria e stampati	1.377,08	0,00	24,50	20,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese per duplicazione e stampa	0,00	0,00	1.822,43	2.763,70	0,00	0,00	0,00	305,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese per libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani	1.215,10	0,00	0,00	4,17	9.000,00	0,00	0,00	566,80	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese per attività promozionali, di rappresentanza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.795,00	10.323,40	0,00	0,00	0,00
Spese per l'acquisto o il noleggio di cellulari per il gruppo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese per l'acquisto o il noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese logistiche	0,00	0,00	0,00	4.550,00	0,00	0,00	719,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre spese (non specificare)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	23,50	0,00
Spese consulenze anno 2012 pagate nel 2013	15.336,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Versamenti ritenute fiscali spese consulenti anno 2012	7.850,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese fatte nel 2013 fatturate nel 2013 (senza specifica)	120,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese oneri bancari	279,21	0,00	352,03	193,22	333,13	99,82	197,39	148,50	69,52	0,00	0,00	104,20
Spese carburanti, parcheggio e altro	0,00	0,00	123,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rimborso spese viaggio consiglieri per attività istituzionale	0,00	0,00	0,00	374,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Restituzione al Consiglio quota parte fondo per spese funzionali	0,00	0,00	0,00	30.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	432.330,97	45.876,84	43.733,66	344.172,24	27.221,44	56.711,12	130.045,55	138.630,80	37.875,41	0,00	708,96	5.062,39

Fonte: Regione Campania Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

Non si può fare a meno di osservare che in base ai dati comunicati, le spese per il personale sostenute complessivamente dai gruppi (sommando le voci "Spese per il personale sostenute dal gruppo"; "Versamento ritenute fiscali e previdenziali per spese di personale"; "Rimborso spese per missioni e trasferte del personale del gruppo"; "Spese per acquisto buoni pasto del personale del gruppo") ammonterebbero ad un totale complessivo di € 1.033.374,97.

Tabella 8.1 Dati consuntivi delle spese di personale dei gruppi consiliari**Tab.35**
(euro)

GRUPPO	Spesa per il personale
P.D.L	€ 344.564,59
CENTRO DEMOCRATICO	€ 45.876,84
P.S.E.	€ 23.779,67
P.D.	€ 290.136,81
M.I.R.	€ 16.475,61
U.D.E.UR	€ 32.251,50
U.D.C.	€ 116.951,96
CALDORO Presidente	€ 135.855,50
GRUPPO MISTO	€ 27.482,49
N.C.D.	€ -
Fratelli d'Italia	€ -
I Moderati	€ -
TOTALE	€ 1.033.374,97

Fonte: Regione Campania

Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania

Tutto quanto premesso, il limite ex art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 appare necessario chiarire se nella spesa complessiva di cui alla Tabella 6 sia stata contemplata anche la spesa afferente al capitolo 5022 del bilancio del Consiglio regionale, rilevante per il richiamato parametro normativo. Infatti, non avendo la Regione fornito conferma e/o delucidazioni in proposito, il Collegio si limita ad osservare che, poiché il margine di rispetto sul limite ex art. 9 comma 28 è, nel 2013, di appena € 491.247,50, ove tali contratti non fossero stati computati all'interno, potrebbero sussistere i presupposti per lo sfioramento del predetto limite per circa € 500 mila.

Ad ogni buon conto si precisa che, in tal caso, sarebbe onere della Regione dimostrare che lo sfioramento è stato compensato con altri risparmi determinatisi nell'ambito della *spending review* effettuata ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 78/2010 (spese per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, per missioni, per attività di formazione, per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture; cfr. art. 6, comma 20)⁶⁴, in ciò risiedendo la peculiare autonomia riconosciuta, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, alle Regioni, sussistendo una competenza concorrente che «*lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*» (Corte costituzionale, sent. 61 del 2014).

⁶⁴ «20. Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica[...]. **Il rispetto del parametro è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto**» (comma così modificato dall'art. 35, comma 1-bis, legge n. 98 del 2013).

5.3 Il trattamento economico del personale dipendente della Regione Campania

5.3.1 Il sistema delle fonti concernente il trattamento economico dei lavoratori pubblici

5.3.1. Come è noto, il **sistema retributivo** del pubblico impiego ha una **struttura "a doppio binario"** (cfr. Dlgs. n. 165/2001, c.d. TUPI, art. 2, comma 2 e 3; art. 40 e art. 45, nonché l'art. 70, comma 3): il titolo per la spesa per il personale, proviene, per un verso e in via principale, dalla legge (statale, cfr. *infra*) e dal contratto nazionale; per altro verso, e per quanto non disposto dalle fonti nazionali, dalla contrattazione decentrata.

Questa sistemica si incentra sul principio sancito dall'art. 2, comma 3, del D.lgs. 165/2001, secondo il quale l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente⁶⁵ mediante contratti collettivi.

Dal combinato disposto degli artt. 2, c. 3 ("l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali") e 45, c. 1 ("il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi"), si ricava il **principio dell'inderogabilità della struttura della retribuzione, stabilita dai contratti collettivi**.

L'art 45, comma 1 TUPI, prevede espressamente che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi e da ciò si fa derivare la permanente sussistenza, anche per il personale non dirigente, del c.d. **principio di onnicomprensività della retribuzione**⁶⁶.

Quindi, in assenza del contratto, le amministrazioni non si possono determinare unilateralmente – per esempio a mezzo di regolamento, o nel caso delle Regioni, con legge regionale – a concedere trattamenti economici. Se lo facessero, infatti, il riconoscimento sarebbe *sine titulo* e l'erogazione fonte di responsabilità contabile ed erariale.

In quest'ottica si pone la disposizione dell'art. 40, comma 3-quinquies del D.lgs 165/2001, ai sensi del quale «*Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa*».

La fonte legislativa legittimante l'erogazione, peraltro, come si accennava, non può essere una fonte regionale: il Giudice delle Leggi ha, infatti, deliberato e valutato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disciplinavano la formazione e la costituzione dei fondi per la contrattazione decentrata, a copertura del trattamento accessorio, mediante l'individuazione di risorse aggiuntive rispetto alla disciplina nazionale (cfr. sentenza n.

⁶⁵ «3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste».

⁶⁶ Principio per cui l'ordinario trattamento economico mensile compensa il dipendente per lo svolgimento di tutti i compiti rientranti nei doveri d'ufficio, cfr. Corte dei Conti Puglia, sentenze n. 464 del 20.07.2010, n. 475 del 22.07.2010 e n. 487 del 2.08.2010.

Per quanto riguarda la dirigenza, cfr. l'art. 24, comma 3 del Dlgs. 165/2001, che prevede che il trattamento economico remunererà «*tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione*».

Più complesso il quadro normativo per il personale del comparto: cfr. l'art. 31 del D.P.R. 347/1983 (rubricato "onniscoprensività"), che vieta di «*corrispondere ai dipendenti, oltre a quanto specificamente previsto dal presente decreto, ulteriori indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo in connessione con i compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente*», e che risulta passato indenne dalle abrogazioni espresse del D.lgs. 165/2001 e da quelle conseguenti all'introduzione dei primi contratti collettivi; cfr. altresì l'art. 45, comma 1 e dell'art. 2, comma 3, che sanciscono il principio della rigidità della struttura retributiva, la cui determinazione è rimessa alla contrattazione collettiva.

339/2011). Norme siffatte, infatti, disciplinano un aspetto del trattamento economico dei dipendenti delle regioni (il cui rapporto di impiego è privatizzato); di conseguenza esse non solo rischiano di mettere in crisi il coordinamento della finanza pubblica (materia di competenza concorrente, art. 117, comma 3, Cost.), ma trascinano dall'area della competenza normativa regionale per invadere un aspetto della competenza esclusiva statale, trattandosi di materia afferente l'area dell' "ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lett. l, Cost. e art. 45, comma 1, D.lgs. 165/2001); cfr. in tale senso anche SRC Lombardia n. 137/2013/PAR.

5.3.2 La nozione normativa di trattamento economico e la relativa disciplina finanziaria di contenimento

5.3.2 La legge non fornisce una definizione generale di "trattamento economico". Le tre essenziali coordinate fornite a livello legislativo sul trattamento economico si possono sinteticamente così delineare (cfr. gli artt. 24 e 45 del Dlgs. n. 165 del 2001, rispettivamente per il personale dirigente e non dirigente):

i) la definizione del trattamento è affidata alla dinamica negoziale collettiva, salvi i limiti fissati dal legislatore medesimo (coordinata procedurale);

ii) fermo restando il rinvio al contratto collettivo il trattamento economico si può distinguere in "fondamentale" ed "accessorio" (coordinata di classificazione in base allo scopo). I contratti collettivi non possono ignorare questa distinzione, ferma, peraltro, la libertà delle parti nella definizione dei concreti contenuti e degli elementi che concorrono alla composizione delle due partizioni del trattamento economico.

In linea di massima, sulla base dell'esperienza contrattuale collettiva, si può affermare che il trattamento economico fondamentale è una retribuzione collegata allo *status* di incardinamento (in special modo qualifica e di anzianità), percepita in modo fisso e continuativo, mentre quello accessorio individua la retribuzione (fissa o non continuativa) connessa a particolari condizioni lavorative che, all'interno delle tipologie di massima previste dalla legge (produttività individuale e collettiva, rischio, disagio etc., in relazione ad obiettivi specifici e soggettivi e/o a caratteristiche concrete della prestazione erogata dal lavoratore) sono ulteriormente specificate dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) e dal Contratto Collettivo Decentrato Integrativo (CCDI).

iii) Il Legislatore mostra una particolare attenzione verso il trattamento accessorio. Un'indicazione di contenuto e di scopo essenziale si rinviene anzitutto in disposizioni ordinamentali: ai sensi dell'art. 24, comma 1, primo inciso del D.lgs. n. 165 del 2001, è trattamento accessorio quella parte del trattamento economico connesso alla peculiare responsabilità (c.d. retribuzione di posizione) e ai risultati conseguiti (c.d. retribuzione di risultato). Principalmente, però, la distinzione tra trattamento fondamentale e accessorio e il focus su quest'ultimo emerge in particolare nella legislazione finanziaria, normalmente, per disciplinare e limitare la dinamica retributiva, fundamentalmente legata al trattamento accessorio e alla sua definizione concreta con la contrattazione collettiva decentrata (cfr., ad esempio, l'art. 9, comma 2-bis del D.L. n. 78/2010).

In definitiva, le due nozioni non hanno un contenuto positivo definito, ragione per la quale l'interprete è chiamato a definirne i contenuti sulla base dei valori e dei significati attribuiti alle due espressioni dalla contrattazione collettiva.

5.3.2.1 Occorre in proposito richiamare la norma principale concernente la limitazione finanziaria dei trattamenti accessori.

Il sistema legislativo ha previsto una serie di limitazioni volte a contenere e ridurre la spesa per il trattamento economico del personale dipendente con il contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie.

Il sistema di tali norme è sostanzialmente delineato dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010 come convertito con Legge 30 luglio 2010, n. 122.

In particolare vengono in considerazione, nella formulazione vigente nel 2013:

- gli artt. 9 commi 1 e 2 (che attengono a limiti retributivi e indennitari di tipo individuale). Si tratta di un limite microrganizzativo, direttamente incidente sul rapporto finanziario intersoggettivo tra amministrazione e dipendente. Segnatamente, il comma 1 del D.L. n.

78/2010 (come modificato dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n.122) ha stabilito che, limitatamente agli anni 2011, 2012 e 2013, «*il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, [...] ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione [...] non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva [...]»*. Il comma 2, stabilisce altresì un coefficiente di riduzione delle retribuzioni individuali apicali, segnatamente «*i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, [...] superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro*». L'art. 9, comma 21, infine, reca il divieto di incremento economico in caso di carriera orizzontale e di passaggi tra aree, salvi gli effetti giuridici;

- l'art. 9 comma 2-bis, che invece si pone a monte di tale disciplina soggettiva, introducendo un vincolo finanziario agli atti di macro-organizzazione del personale, sotto il profilo della determinazione del trattamento accessorio in sede di contrattazione collettiva. La norma vieta, nel periodo 2011-2014, di superare l'ammontare complessivo delle "risorse destinate al trattamento accessorio" nel 2010 «*ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio*».

Si rammenta che dopo le modifiche apportate dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, «*A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo*», le riduzioni operate negli anni precedenti per effetto dell'art. 9, comma 2-bis, si consolidano divenendo permanenti, ridefinendo in termini di ulteriore ribasso il parametro del 2010 (cfr. SRC Puglia nn. 53, 64 e 97/2015/PAR).

L'art. 9, comma 2-bis, dunque, va ad inserirsi in un complesso di norme volte a perseguire analoghi obiettivi di riduzione della spesa di personale, la cui funzione pratica, con riferimento alle componenti del trattamento accessorio, si traduce in un rafforzamento del limite posto alla loro crescita complessiva, a garanzia del contenimento della dinamica retributiva e della riduzione della spesa corrente di funzionamento.

Poiché nelle relazioni industriali che caratterizzano il pubblico impiego, la nozione di trattamento accessorio è collegato alla contrattazione decentrata e alla contrattualistica nazionale che disciplina la formazione e impiego dei c.d. fondi per la contrattazione decentrata (CCNL), nella prima fase applicativa della norma si è ritenuto, sia da parte del MEF che da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che l'effetto limitativo delle norme fosse biunivocamente legato alla formazione e utilizzazione di tali fondi in sede decentrata.

I "fondi per la contrattazione decentrata" sono un'istituzione contrattuale che ha le sue radici in CCNL risalenti nel tempo (cfr. l'art. 28 del CCNL in data 15 febbraio 1996, relativo al quadriennio normativo 1994-1997 ed al biennio economico 1994-1995). Al momento della loro creazione si trattava di fondi con un "collegamento biunivoco per finalità" che poteva consentire con certezza la «*piena identificazione concettuale fra componenti tipologiche della retribuzione individuale qualificabili come trattamento accessorio e fondi destinati appositamente al finanziamento delle medesime*» (cfr. la già citata SRC Lazio, delibera n. 93 del 2011).

Tale collegamento biunivoco si è col tempo attenuato, al punto che la nozione di "trattamento accessorio" si è di recente emancipata dai fondi della contrattazione decentrata anche nella giurisprudenza nomofilattica della Corte dei conti (Cfr. Sezione delle Autonomie n. 26/SEZAUT/2014 del 6 ottobre 2014).

La Sezione Autonomie ha tenuto ad evidenziare che l'arresto nomofilattico da ultimo citato non si pone in contrasto con quanto era stato affermato dalle Sezioni riunite QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011.

Infatti, già le Sezioni riunite, argomentando sul carattere restrittivo e inderogabile (e di stretta interpretazione) dell'art. 9 comma 2-bis, ritenevano che la previsione fosse applicabile a qualsiasi forma di emolumento aggiuntivo, straordinario o comunque accessorio, tranne che

si tratti di risorse destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che in caso contrario potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti.

Ne discende che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate e sganciate dai "fondi". Se, infatti, il Legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali "...l'ammontare complessivo delle risorse..." destinate al "...trattamento accessorio del personale" (in alternativa all'espressione "...ammontare delle risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa") è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate.

5.3.3 L'istituzione contrattuale dei fondi per la contrattazione decentrata ed il finanziamento del trattamento accessorio. Sanzione legislativa per la violazione della disciplina nazionale sulla costituzione ed utilizzazione dei fondi

5.3.3 Come evidenziato dalle Sezioni Riunite, il finanziamento di tali fondi è assai eterogeneo: vi concorrono, per esempio, le economie sulle spese di personale conseguenti a riduzioni di organici ed al blocco delle assunzioni, i risparmi derivanti dall'utilizzo del *part-time*, il gettito di particolari voci retributive spettanti a determinate categorie di personale successivamente al collocamento a riposo dei destinatari, quota parte dei proventi derivanti da contratti di sponsorizzazioni o da attività svolta per conto terzi dai singoli enti, percentuali della minor spesa corrente imputabile ad intervenuti processi di riorganizzazione, quote delle maggiori entrate imputabili all'accresciuto impegno del personale, etc.

Ciò premesso, bisogna ricordare che oggi, con riferimento alle Regioni e agli enti locali, le disposizioni negoziali che disciplinano l'istituto dei fondi sono in particolare:

- l'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999 (che disciplina le fonti di finanziamento del fondo e tra cui spicca il comma 1, lett. k), come integrato dall'art. 4 del CCNL del 5 ottobre 2001 che riguarda tutte le risorse "che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione o di risultati del personale") e l'art. 17 dello stesso CCNL che stabilisce le finalità e taluni criteri e modalità di riparto dello stesso. Le regole per la determinazione del fondo, quindi, sono fissate dalla contrattazione nazionale. Tali regole determinano, per la gran parte, in modo automatico i meccanismi di composizione del fondo e, per la parte residua, la scelta è rimessa alla autonoma decisione dei singoli enti; le materie che i contratti nazionali rimettono alla contrattazione decentrata sono individuate soprattutto dagli art. 16 CCNL del 31 marzo 1999 e art. 4 CCNL del 1° aprile 1999 e dalle c.d. "code contrattuali".

- l'art. 31 del CCNL del 22 gennaio 2004 che ha diviso il fondo in due parti: "stabili" e "variabili". Le prime riguardano le componenti del trattamento (seppur accessorio) che hanno un carattere di stabilità (divenendo, in pratica, integrazioni stipendiali; ad esempio le indennità di comparto e le progressioni orizzontali), le seconde hanno caratteristiche di eventualità e di variabilità (quali, appunto, quelle previste dal citato art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL del 1° aprile 1999).

Quindi, la contrattazione decentrata non decide né la composizione, né il *quantum* (se è vero che gli enti possono unilateralmente integrare il fondo, ciò è possibile solo nei limiti della disponibilità di bilancio ai sensi dell'art. 16 del CCNL del 1° aprile 1999) né le finalità, ma solo se e come distribuire le risorse così individuate, per le finalità prefissate.

5.3.3.1 Sul piano sostanziale, il fondo è uno strumento extracontabile, disciplinato dai contratti collettivi, attraverso cui viene programmata la spesa per il personale, confluendo in correlati stanziamenti del bilancio di previsione dell'ente.

Normalmente e in situazioni fisiologiche di programmazione il fondo per le risorse decentrate deve essere quantificato e formato preliminarmente all'approvazione del bilancio preventivo. La costituzione del fondo dovrebbe altresì intervenire repentinamente in modo tale da potersi determinare l'avvio del rinnovo del contratto collettivo decentrato integrativo ad

inizio anno senza dover attendere la parte finale dell'esercizio finanziario, che preclude la possibilità di introdurre elementi di novità nel contratto decentrato.

Tuttavia, nella prassi, il rapporto tra i due strumenti di programmazione (e autorizzazione) della spesa viene patologicamente invertito.

Sul punto la Regione ha osservato «Si concorda nel ritenere il processo di determinazione dei fondi da destinare alla retribuzione accessoria del personale come uno strumento extracontabile, le cui regole sono determinate dai C.C.N. e dalle disposizioni legislative inerenti il tema. L'approvazione del fondo in parola dopo il bilancio di previsione è dettata dalla necessità da un lato di avere la certezza della disponibilità finanziaria degli stanziamenti occorrenti al suo finanziamento e dall'altro di poter determinare le quote variabili del fondo (ex art. 17 comma 5 del C.C.N.L. 1/4/1999) in maniera più precisa, non essendo disponibili i dati necessari alla sua stima all'inizio dell'anno».

La Sezione prende atto.

Quanto alla forma del provvedimento di costituzione del fondo, va fatta una distinzione, a seconda della natura delle risorse:

- le risorse "stabili" (indennità di comparto, di posizione etc...) vengono definite anche con un decreto dirigenziale; ciò in ragione del fatto che le stesse sono risorse già previste e delimitate dal contratto collettivo, il cui carattere vincolante legittima la determinazione del dirigente competente, in assenza di discrezionalità nell'*an* e nel *quantum*.

Vigente l'attuale sistema contrattuale, le fonti di finanziamento di tale parte del trattamento accessorio sono state definite in relazione al dato storico del 2003 (CCNL 2004). Tale *quantum*, come determinato ai sensi dell'art. 31 del CCNL, una volta definito, non può più essere incrementato.

- Diversamente accade per le risorse cd. "variabili" (art. 15, commi 2 e 5 del CCNL 1.4.1999, e per i dirigenti dell'articolo 26, comma 3 del CCNL 23.12.1999) le quali, in quanto finalizzate (e subordinate nel loro utilizzo) a processi di riorganizzazione e perseguimento di obiettivi strategici che interessano il livello politico, presuppongono, da un lato, una preventiva e documentata definizione normativa e amministrativa degli scopi (*an*) e, contemporaneamente, una definizione del *quantum*, affidata al livello di decisione politica (organo di governo dell'Ente). Come chiarito più volte dall'ARAN, per le stesse ragioni:

○ le risorse variabili, per definizione, non possono essere assolutamente stabilizzate;

○ non è possibile finanziare la parte stabile con le stesse modalità di finanziamento utilizzate per la parte variabile, cioè tramite una legge annuale di bilancio.

In definitiva, la determinazione dei fondi destinati al finanziamento del trattamento accessorio (per il personale del comparto) e al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato (per il personale dirigente) deve avvenire nel rigoroso rispetto delle disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro che, unitamente alle fonti di rango statale, costituiscono il quadro normativo di riferimento. Trattasi quindi di una competenza esclusiva, riservata alla contrattazione nazionale, per cui alle Regioni è consentito legiferare in materia unicamente nei limiti espressamente consentiti dai contratti collettivi nazionali medesimi e/o da leggi dello Stato.

5.3.3.2. La procedura di spesa per il trattamento accessorio per il personale si può quindi sinteticamente così delineare. In fase di formazione dei fondi l'amministrazione quantifica le risorse disponibili per la contrattazione decentrata ed in particolare per il trattamento accessorio.

Una volta determinato il *quantum* ai sensi della disciplina contrattuale, le risorse devono essere rimodulate tenendo conto del limite di cui all'art. 9, comma 2-bis del D.L. n. 78/2010, attraverso una parametrizzazione in tre fasi:

a) individuazione delle risorse stanziare/impegnate nel 2010 (cfr. SRC Lombardia n. 296/2012);

b) riduzione del parametro medesimo sulla base delle cessazioni intervenute;

c) ulteriore riduzione nella misura richiesta per rispettare il patto di stabilità, i vincoli di bilancio e gli altri vincoli in materia di contenimento di spesa per il personale (cfr. art. 40 del

TUPI ed oggi l'articolo 4 D.L. n. 16/2014. Si rinvia alla circolare RGS n. 17/2015 relativa al "Monitoraggio contrattazione decentrata").

Nel caso in cui l'importo del fondo costituito risulti superiore all'importo limite così individuato, occorre tagliare e abbattere il fondo medesimo, anche in presenza di risorse teoriche maggiori.

Le risorse così concretamente individuate e quantificate confluiscono nel bilancio di previsione e costituiscono lo spazio finanziario per i pagamenti dovuti in base al contratto decentrato vigente o al nuovo contratto decentrato eventualmente stipulabile sulla base dei nuovi stanziamenti.

L'art. 23 del D.lgs. n. 150/2009, pur non riguardando la formazione dei fondi e la distinzione tra trattamento accessorio e fondamentale, fornisce importanti indicazioni sull'utilizzo dei fondi: «*le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche di cui all'articolo 52, comma 1 bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165,...., sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili*». Il secondo comma della stessa norma dispone che le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.

Si tratta, pertanto, dell'enunciazione a livello legislativo di principi già declinati, per il personale degli enti locali e le regioni, nelle disposizioni contrattuali nazionali.

Detto in altri termini, nel caso di fondi disponibili per l'erogazione di indennità di produttività, occorre previamente definire in sede di contratto decentrato delle risorse, i criteri di attribuzione e i metodi di valutazione; successivamente l'ente dovrà fissare gli obiettivi e solo dopo il raggiungimento degli stessi, nell'ambito di un processo di valutazione, potranno essere erogati ai dipendenti.

5.3.3.3 L'utilizzazione dei fondi per il trattamento accessorio, inoltre, deve essere scrupolosamente osservante il principio di onnicomprensività della retribuzione, già più volte richiamato, e della cornice normativa derivante dai contratti collettivi nazionali.

In proposito, la Sezione fa proprio il richiamo del Commissario *ad acta*, evocato, nella più volte menzionata circolare, a non corrispondere, tramite contratto decentrato, "somme per indennità varie in favore del personale dipendente" legate alla sola presenza e alle funzioni ordinariamente svolte in base al profilo funzionale, senza alcun aggancio alla peculiarità delle prestazioni concretamente erogate, o al plus orario ed in ogni caso non possono replicare il contenuto retributivo di altri istituti già previsti dal contratto nazionale (tra cui si ricordano le indennità di rischio riconosciuta al personale addetto computer o videoscrittura ex art. 19 del CCDI 2001; b) indennità per la particolare articolazione dell'orario di lavoro di cui all'art. 16 c. 10 dell' CCDI 2001; c) indennità di corona e gonfalone ex art. 29 del CCDI 2001; 4) indennità per il personale dell'ex E.T.I., a seguito di verbale di accordo del 31/1/2001).

In proposito, ove corrisposte in passato, a valle della ricognizione di indebite duplicazioni di istituti esistenti o di erronea utilizzazione dei fondi, la Giunta e il Consiglio sono invitati ad attivarsi tempestivamente per effettuare le necessarie attività recuperatorie⁶⁷.

⁶⁷ La Regione, interrogata sulla questione in sede istruttoria. Ha fornito risposte insoddisfacenti.

Per ciò che concerne il comparto della Giunta (Cfr. relazione nota prot. n. 964/2015) ha dichiarato di ritenere la corresponsione di somme per indennità varie in favore del personale dipendente del comparto rispettose del principio di onnicomprensività di cui all'art. 24 del D.Lgs. 165/2001, assumendo le stesse come legittime in attuazione peraltro, non dei contratti collettivi nazionali, ma del C.C.D.I "illo tempore" vigenti (che peraltro non possono porsi in contrasto con la disciplina nazionale).

Analogamente, nella relazione del Consiglio viene di contro argomentato che nel CCDI vigente del Consiglio regionale della Campania, le voci per le quali sono state richieste informazioni rispetto alla tipologia e alla finalità, sono riscontrabili negli specifici articoli del CCDI Stralcio Comparto. È stato peraltro segnalato che con riguardo al Consiglio non è stata prevista l'indennità di corona e di gonfalone, soppressa dall'anno 2010, così come l'indennità E.T.I..

Peraltro, in tale contesto, la Giunta Regionale avrebbe di recente approvato, in data 29/01/2014, un nuovo Accordo stralcio del CCDI 2014 per il comparto, nell'ambito del quale sono state ridisciplinate tutte le indennità accessorie del trattamento economico dei dipendenti della Giunta Regionale.

La Giunta in un'ottica prudentiale e di attuazione di un'opportuna politica di ulteriore contenimento della spesa del personale, e nel quadro di una rivisitazione dell'applicazione di detti istituti, anche alla luce del nuovo C.C.D.I, regionale

In sede di controdeduzioni, la Regione ha affermato «Si conferma che con determina n. 1 del 16 dicembre 2015 (vedi allegato) il Direttore Generale delle Risorse Umane ha dato attuazione a quanto previsto dal punto 3 della Deliberazione G.R. n 676 del 4 Dicembre 2015 (di costituzione del fondo anno 2015). In particolare, anche alla luce dell'analisi effettuata con il Commissario ad acta si è proceduto ad analizzare e quantificare in € 13.466.222,84 la spesa sostenuta nel corso degli anni 2010-2015 per gli istituti contrattuali oggetto di analisi (indennità di turno, rischio, gonfalone e personale ex eti). In un'ottica prudentiale e di contenimento della spesa del personale, sentito anche l'Assessore al ramo, a partire dall'anno 2015 è stata avviata l'azione volta a recuperare, sui fondi destinati al trattamento accessorio, la spesa sostenuta per le indennità di cui sopra in un numero di sei annualità, pari a quelle oggetto di analisi (per un valore annuo di circa 2,2 milioni di euro)».

La Sezione prende atto.

5.3.3.4. In definitiva, sia la costituzione che, successivamente, l'utilizzazione dei fondi sono disciplinati dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa (art. 40, comma 3-quinquies del D.lgs. n. 165/2001). La fonte legislativa non può peraltro essere, come si accennava, una fonte regionale: il Giudice delle Leggi ha, infatti, avuto modo di delibare norme regionali che disciplinavano la formazione e la costituzione dei fondi, mediante l'individuazione di risorse aggiuntive rispetto alla disciplina nazionale (cfr. *supra*, sentenza n. 339/2011 ed SRC Lombardia n. 137/2013/PAR).

La violazione di tali norme, sia per quanto concerne la costituzione dei fondi, che la loro utilizzazione, è sanzionata in modo rigoroso dall'ordinamento, non solo sul piano dell'eventuale responsabilità amministrativo contabile ma, ancor prima, sul piano strettamente civilistico: data la particolarità del sistema delle fonti disciplinanti la materia del trattamento economico dei dipendenti (fatta non solo di norme di legge, la cui violazione può potenzialmente generare, naturalmente, una nullità "virtuale" ex art. 1418 c.c. "per violazione di norme di imperative di legge", ma anche di norme contrattuali, non riconducibili alla medesima fattispecie) l'ordinamento ha presidiato l'effetto restitutorio con una "nullità testuale". L'art. 40, comma 3-quinquies del D.lgs. 165/2001 prevede infatti, testualmente, la nullità di clausole contrattuali, nei contratti collettivi decentrati o individuali, che contrastano con la disciplina contenuta nella legge e nei contratti collettivi nazionali. Tali clausole «non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva».

In definitiva, nel caso in cui vengano stipulati contratti integrativi decentrati illegittimi, in conseguenza della violazione delle norme sulla costituzione dei fondi o sulla loro utilizzazione (perché in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione), si determina una nullità parziale e, per l'effetto, una erogazione di danaro pubblico *sine titulo*, con il conseguente effetto/obbligo restitutorio.

Tale disciplina è stata di recente mitigata negli effetti, sul piano delle modalità della restituzione, con l'art. 4 del D.L. 16/2014, conv. L. n. 68/2014 rubricato "Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi": la legge, se da un lato ha ribadito il dovere di recupero delle somme, per altro verso ha consentito che ciò possa avvenire in modo progressivo, mediante "il graduale riassorbimento" del *surplus* illegittimamente impegnato/erogato, "con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali

rappresenta che provvederà, nella predisposizione dei fondi del comparto da effettuarsi nell'arco dei successivi cinque anni, a recuperare una somma pari a quanto erogato in favore del personale a) indennità di rischio riconosciuta al personale addetto computer o videoscrittura ex art. 19 del CCDI 2001; b) indennità per la particolare articolazione dell'orario di lavoro di cui all'art. 16 c. 10 dell' CCDI 2001; c) indennità di corona e gonfalone ex art. 29 del CCDI 2001; 4) indennità per il personale dell'ex E.T.I., a seguito di verbale di accordo del 31/1/2001.

vincoli" sugli stessi fondi per la contrattazione integrativa degli anni successivi (quindi per effetto di un taglio sugli stanziamenti).

Tale beneficio, peraltro, è subordinato alla obbligatoria e contemporanea assunzione di misure ulteriori di contenimento della spesa per il personale, rispetto a quelle già contemplate della legge. Nel caso delle Regioni è prevista, infatti, l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici e la riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento, e della spesa complessiva del personale non dirigenziale nella misura non inferiore al 10 per cento (comma 1).⁶⁸

Cionondimeno, il recupero mediante decurtazione dei fondi degli anni successivi può essere evitato solo se l'attività di razionalizzazione produce risparmi, nella misura in cui essi sono effettivamente realizzati (comma 2): si tratta di un incentivo non solo all'adozione di misure, ma alla loro reale implementazione, al fine di costituire economie le quali costituiranno "moneta" compensabile con il *quantum restituere* (tra le misure di razionalizzazione compensabili il legislatore fa anche riferimento a quelle, previste dall'art. 16, commi 4 e 5, del D.L. n. 98/2011 conv. in L. n. 111/2011, secondo cui ogni anno, entro il 31 marzo, le amministrazioni possono adottare piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa corrente di funzionamento).

Inoltre, in presenza di ulteriori economie rispetto a quelle necessarie alla restituzione, la legge prevede che le stesse "possono" essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per l'integrazione delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa.

Il comma 3, prevede un'altra agevolazione, sancendo la non applicazione della "nullità testuale" agli "atti di utilizzo dei fondi" che abbiano disposto l'erogazione illegittima di risorse purché: i) adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dalla riforma del pubblico impiego del 2009 (art. 65 decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, "Entro il 31 dicembre 2010"); ii) l'illegittimità attenga solo all'utilizzazione delle risorse e non, a monte, alla violazione di "vincoli finanziari per la costituzione dei medesimi fondi"; iii) per gli stessi atti non vi sia stato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale.

La SRC Puglia, con un'interpretazione che qui si condivide, con la deliberazione n. 176/2014/PAR, ha evidenziato, anche per la precisazione di cui al comma 3 (che esclude dall'area di immunità della "nullità testuale" la violazione delle norme sulla costituzione dei fondi) che la disposizione al comma 2 (compensazione della riduzione "a recupero" con le economie da misure di razionalizzazione) vada interpretata restrittivamente «*in quanto introduce una sorta di "sanatoria" per le fattispecie di illegittima costituzione dei fondi della contrattazione integrativa.*

Stante la natura eccezionale della disposizione, la stessa non può che essere interpretata restrittivamente, con conseguente esclusione anche di un eventuale ampliamento in via analogica del campo di applicazione.

Da quanto appena osservato discende che la compensazione di cui al comma 2 della disposizione in esame non può operare al di fuori delle ipotesi ivi espressamente contemplate».

5.3.4 Legislazione regionale finanziante il trattamento accessorio in potenziale contrasto con normativa nazionale e costituzionale

5.3.4 In estrema sintesi, i fondi per contrattazione decentrata sono uno strumento extracontabile disciplinato dai contratti collettivi che serve a programmare il fabbisogno per il personale e, conseguentemente, a programmare correttamente la spesa in vista del bilancio di previsione. Le Regioni non possono prevedere, attraverso i loro bilanci, risorse aggiuntive

⁶⁸ La medesima disposizione di legge, per contro, precisa che le «*unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over*» (enfasi aggiunta).

rispetto a quelle stanziabili ai sensi, nei limiti, e per gli scopi di cui alla contrattazione nazionale (cfr. supra).

In presenza di normative regionali che dispongono finanziamenti aggiuntivi non previsti dalla legge statale e dalla contrattazione collettiva nazionale, l'interprete è tenuto a dare della stessa normativa regionale un'interpretazione costituzionalmente orientata ed adeguatrice del dato normativo regionale, rispettosa del riparto di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni (amplius SRC Lombardia SRC Lombardia n. 137/2013/PAR).

E' noto ed è stato già richiamato, infatti, l'orientamento della Corte Costituzionale che pone in capo ai Giudici un vero e proprio potere-dovere di interpretare le disposizioni legislative *secundum constitutionem*. In presenza di una pluralità di interpretazioni possibili, il giudice deve scegliere quella che conduce ad un risultato costituzionalmente compatibile, ricusando le altre; tale dovere addirittura genera un particolare onere di motivazione sull'impossibilità di interpretare la norma in senso conforme alla Costituzione nel momento in cui il giudice intenda sollevare una questione di costituzionalità, a pena di inammissibilità della questione stessa (cfr. *ex multis* ordinanza n. 57/2006 e sentt. n. 65/1999 e n. 361/1997; si tratta di punto pacifico nella giurisprudenza costituzionale, accreditato, con unanime consenso, anche nella giurisprudenza di Cassazione, cfr. Cass. civ., 26 marzo 1981, n.1752).

Cionondimeno, ove non sia possibile dare della norma un'interpretazione conforme a Costituzione, vi è un analogo e simmetrico dovere del giudice di sollevare la questione di legittimità costituzionale. Tale obbligo è tanto più urgente, nel sistema, quanto più la norma, per le sue caratteristiche, abbia scarsa possibilità di essere sottoposta al sindacato di costituzionalità da parte del Giudice delle leggi. Tale è il caso delle norme di finanza pubblica che, ove illegittime, mettono a repentaglio la tenuta effettiva dei conti pubblici (art. 81) ma che – ove non impugnate in via principale ex art. 127 Cost. – sono difficilmente delibabili con il giudizio incidentale di costituzionalità, in quanto soggettivamente adespote ed espressione di interessi diffusi.

Proprio per tale ragione, è risalente nella giurisprudenza costituzionale, il riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti, nell'espletamento di funzioni di controllo, a sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito dei giudizi di parificazione del rendiconto (cfr. Corte cost. sentt. n. 165/1963, seguita dalle sentt. nn. 121/1966, 142 e 143/1968 e 244/1995).

Si rammenta, in proposito, che la connessione tra fondo per la contrattazione e bilancio di previsione è stata lambita nella sentenza n. 28/2013 della Corte costituzionale. In tale contenzioso costituzionale il Governo, con interpretazione che questa Sezione condivide, aveva sollevato una questione di costituzionalità con riguardo all'art. 23, comma 7 della legge regionale di bilancio 2013 (n. 1/2002), nella parte in cui, non operando la riduzione delle UPB del bilancio della Regione Campania alimentanti i fondi per la contrattazione decentrata si poneva in contrasto con l'art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010, quale funzione di parametro interposto dell'art. 117, comma 3 Cost.

In particolare, l'art. 23, comma 7 della Legge regionale di bilancio 2013 (1/2012) prevedeva «7. *Il fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del personale del comparto della Giunta regionale per gli anni 2011, 2012 e 2013, nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1 e 2 bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, è pari a quello relativo all'anno 2010, comprensivo comunque delle economie previste dall'articolo 17, comma 5, del CCNL 1 aprile 1999. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo si fa fronte con le risorse allocate nelle UPB 6.23.104, 6.23.234 e 6.23.244*».

Come riportato nelle premesse al dispositivo della sentenza in esame (Cfr. sentenza n. 28/2013) «*La Regione, proprio per rispettare la citata normativa statale in caso di cessazioni dal servizio, secondo il ricorrente, dovrebbe ridurre il fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale di servizio. In particolare, l'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 dispone che a partire dal 2011 e fino a tutto il 2013 l'ammontare delle risorse*

destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, non possa superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e sia, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Pertanto, la norma oggetto di censura, omettendo di prevedere tale automatica riduzione del fondo in corrispondenza alle riduzioni di personale, contravverrebbe all'art. 9, commi 1 e 2-bis, del decreto n. 78 del 2010, traducendosi in una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica [...]».

Com'è noto, il Giudice delle leggi non ha affrontato nel merito la richiamata questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo, limitandosi a dichiarare "l'estinzione del processo" a valle e per effetto della modifica dell'articolo 23, comma 7, della legge della Regione Campania n. 1 del 2012, disposta dall'art. 1, lettera a), della legge della Regione Campania 10 maggio 2012, n. 11 (Modifiche legislative e disposizioni in materia di consorzi di bonifica), il quale ha previsto che il fondo per l'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del personale del comparto della Giunta regionale sia ridotto proporzionalmente a seguito delle cessazioni dal servizio, così modificando la disposizione impugnata in senso satisfattivo rispetto alla doglianza iniziale⁶⁹, con conseguente e correlativa rinuncia al ricorso da parte della Presidenza del Consiglio.

Cionondimeno, riservandosi ogni futura iniziativa, la Sezione auspica che i prossimi interventi legislativi regionali incidenti sulla materia della contrattazione decentrata, tengano adeguatamente conto dei limiti statali che hanno il loro fondamento nella competenza concorrente del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.) e in quella esclusiva della disciplina dell'ordinamento civile (dell'art. 117, secondo comma, lettera l) come più volte evidenziato dal Giudice delle leggi (C. cost. sentenza n. 339/2011); allo stesso tempo si rammenta l'esigenza di assicurare il rispetto dei parametri finanziari e dei tetti di spesa in modo consolidato per tutta la struttura regionale (personale dell'Esecutivo e del Consiglio regionale), data l'unità del bilancio e l'ovvia considerazione che le prefate norme statali hanno come naturale destinatario l'Ente regionale nel suo complesso

5.3.5 Il procedimento di costituzione e utilizzo del fondo per la contrattazione decentrata nella Regione Campania

5.3.5 Pur prendendo atto della Nota della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. DAR 0012120 del 12/09/2014 secondo cui: «[...] è fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle regioni e dagli organismi strumentali delle stesse in conformità alle legislazioni regionali già vigenti [...]», il Collegio evidenzia le seguenti criticità che invita l'Amministrazione a superare adottando le iniziative conseguenti.

In generale, si rileva la corrente prassi di procedere alla costituzione del fondo per la contrattazione decentrata solo successivamente all'approvazione del bilancio di previsione.

L'Amministrazione regionale, con specifico riferimento alla costituzione del fondo afferente al comparto del personale della Giunta, argomenta sul punto che «4.1) *Il momento in cui è stato formato il fondo per la contrattazione decentrata si evince dalla data di adozione dello stesso, ovvero, per il comparto, dalla Delibera di Giunta n. 292 del 05/08/2013 e, per la dirigenza, dalla Delibera di Giunta n. 293 del 05/08/2013. Tale data è successiva all'approvazione del Bilancio di Previsione, attesa la natura autorizzatoria dello*

⁶⁹«La legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2012), è così modificata: a) il comma 7 dell'articolo 23 è sostituito dal seguente: 7. Per gli anni 2011, 2012 e 2013 l'ammontare del fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del personale del comparto della Giunta regionale è pari a quello dell'anno 2010 ed è progressivamente ridotto, per ognuno dei predetti anni, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, ai sensi dell'articolo 9, comma 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122. Il fondo così determinato è comprensivo comunque delle economie previste dall'articolo 17, comma 5, del CCNL 1 aprile 1999».

stesso anche con riferimento alle risorse stanziare sui competenti capitoli di bilancio che vanno a finanziare il fondo».

Una delle spiegazioni fornite dai funzionari e dirigenti auditi attiene alla struttura del ciclo di valutazione della *performance* dei dipendenti, strutturato, in termini temporali, in modo coincidente con l'esercizio finanziario. Detto in altri termini, la valutazione dei dipendenti, per l'assegnazione delle indennità di risultato, viene effettuata solo dopo la chiusura dell'esercizio e, di norma, a bilancio di previsione approvato. Poiché le economie degli anni precedenti relative al ciclo della *performance* contribuiscono a formare il fondo dell'anno successivo, lo stesso viene determinato solo successivamente all'approvazione del bilancio di previsione, in modo da renderlo sufficientemente capiente anche per i pagamenti concernenti il precedente ciclo della *performance*, procedendo eventualmente alle necessarie variazioni di bilancio.

5.3.5.1 Trattamento economico accessorio del personale della Giunta. Irregolarità nella definizione del tetto alla spesa per il trattamento accessorio per il "comparto" per effetto della vigenza, *pro tempore*, di norme di bilancio in contrasto col quadro normativo nazionale

5.3.5.1. Il fondo del comparto personale non dirigenziale della Giunta 2013 è stato approvato, in sede previsionale, con Delibera di Giunta n. 292 del 05/08/2013 ed in sede consuntiva, con Decreto Dirigenziale n. 1 del 03/12/2014. Per contro la delibera di costituzione del fondo è successiva all'approvazione del Bilancio di Previsione (intervenuta con L.R. n. 6 del 5 maggio 2013).

La decurtazione del fondo per l'anno 2013, ai sensi dell'art. 9 comma-2 bis del D.L. n. 78/10 e succ. modd. è stata, poi operata, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, sia sulla base delle cessazioni e dei trasferimenti del personale, intervenuti nell'anno 2013, che sul valore medio delle quote di salario accessorio erogato in conto competenza nell'anno precedente (anno 2012) al personale comunque cessato nel medesimo anno.

Senonché, nella parte stabile del fondo si rinviene una quota finanziata annualmente a far data dalla legge n. 9 del 12 novembre 2004. Si tratta di uno stanziamento storico collegato ad una legge finanziaria risalente.

La Legge regionale n. 9 del 12 novembre 2004, altro non è che la legge di "Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno Finanziario 2004 e Bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006"; **tale disposizione legislativa non è più vigente in quanto abrogata dalla Legge regionale n. 29 del 9 ottobre 2012**⁷⁰.

In sede di controdeduzioni (Prot. Cdc n. 3477 del 17/06/2016) la Regione ha specificato: «Dal punto di vista strettamente contabile si precisa che le somme in parola furono riportate, con la legge di bilancio n. 9/2014, in una specifica U.p.B. 6.23.234 (pag. 67 bure n. 55 del 16/11/2004). Le stesse somme sono state riprodotte annualmente nelle leggi di bilancio successivo [...]. Pertanto nel 2012 è stato approvato il bilancio per UPB e ad esso è stato affiancato, a fini conoscitivi, il bilancio redatto con la nuova classificazione ex D.Lgs.vo n. 118/2011 per Missioni e Programmi. Successivamente, nel 2013 è stato approvato il Bilancio per Missioni e Programmi ed a fini meramente conoscitivi è stato affiancato ad esso il bilancio per UPB. Dal 2014 è stato approvato il bilancio solo per Missioni e Programmi. I capitoli di

⁷⁰ "Legge di semplificazione del sistema normativo regionale – abrogazione di disposizioni legislative e norme urgenti in materia di contenimento della spesa" secondo cui: "Art.1 (Finalità) 1. La presente legge, ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 5 dicembre 2005, n. 21 (Riordino normativo ed abrogazione espressa di leggi tacitamente abrogate o prive di efficacia), dispone l'abrogazione espressa di leggi regionali già implicitamente abrogate o, comunque, prive di efficacia. fonte: <http://burc.regione.campania.it> n. 66 del 15 Ottobre 2012 Art.2 (Abrogazioni espresse) 1. Sono o restano abrogate le leggi regionali riportate nell'allegato A. 2. Restano fermi gli effetti delle abrogazioni implicite di disposizioni regionali, non comprese nell'allegato alla presente legge, che sono comunque prodotte ai sensi dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale che precedono il codice civile. 3. Le disposizioni abrogate con la presente legge continuano ad applicarsi ai rapporti sorti nel periodo della loro vigenza e per l'esecuzione degli accertamenti dell'entrata e degli impegni di spesa assunti. 4. Le leggi riportate nell'allegato elenco sono raccolte in un unico volume da destinare all'archivio storico della Regione..."

spesa inizialmente presenti nella UPB 6.23.234 (Cap/S64 e Cap/S66) sono confluiti nella Missione 1 Programma 10 Titolo 1».

Nonostante l'abrogazione, ai fini della quantificazione delle grandezze di bilancio 2013, il previsionale di cui alla L. 6/2013 continua a fare riferimento alla richiamata UPB.

Ciò emerge indirettamente tramite la rassegna degli schemi a scopo conoscitivo allegati al bilancio di previsione armonizzato, ai sensi dell'art. 1, comma 4, della prefata L. r. n. 6/2013, determinando, ai soli fini finanziari, una singolare reviviscenza dell'abrogata L. r. n. 9/2014 (sul punto, in termini critici, si rinvia alle considerazioni svolte del Giudice delle leggi proprio in relazione ad una legge della regione Campania, nella sent. n. 70/2013).

L'Amministrazione sul punto sostiene che – nell'ambito delle risorse che alimentano la parte stabile del fondo al paragrafo rubricato "Art. 15, comma 5 CCNL 01/04/1999" – «La quota di € 18.088.010,26 riguarda la stabilizzazione delle risorse aventi il carattere di certezza, stabilità e continuità, così come previsto dall'art. 31 del CCNL 22/01/2004 ed a completamento di un processo iniziato già nell'anno 1999 il cui fondo fu approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 1214 del 03/03/2000 con l'inserimento di risorse ex art. 16 CCNL 01/04/1999».

«La stabilizzazione delle risorse in questione è stata quindi disposta in attuazione di norma regionale vigente e non impugnata dallo Stato e riconfermata annualmente in sede di approvazione del bilancio di previsione»⁷¹. Con la Legge Regionale n. 9/2004, inoltre, sarebbe stata istituita «apposita U.P.B. 6.23.234 nel Bilancio Regionale».

Sempre in sede di controdeduzioni, la Regione ha ulteriormente precisato che «[...] Come precisato nella relazione prot. 2015.83949 del 6/2/2015 la somma di euro 18.088.010,26 riguarda la stabilizzazione di risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità, ai sensi dell'art. 31 del C.C.N.L. 22/01/2004. In particolare la somma in esame, già presente nel fondo anno 2003, rappresenta la quota derivante dagli anni precedenti destinata (in massima parte) al finanziamento delle posizioni organizzative istituite presso l'ente (di ciò si ha conferma nella relazione del Mef del 7 febbraio 2012 -inviata anche alla Procura Regionale della corte dei Conti-che ha evidenziato tale collegamento). La quota è stata, come del resto evidenziato nella relazione della Corte che si riscontra, già oggetto di esame e di analisi da parte degli ispettori del Mef. I rilievi mossi dal Mef sono confluiti nel piano di stabilizzazione finanziaria che ha, tra l'altro, previsto una riduzione graduale delle posizioni organizzative, non prevedendo una specifica azione volta alla rimozione della quota in parola. L'ente, in ossequio a tale prescrizione, ha nel corso degli anni ridotto il numero delle posizioni che sono passate da 1408 del 2012 (per un valore di € 13,9 milioni di euro circa) a 1274 del 2015 (per un valore di € 13,1 milioni di euro circa), con una riduzione percentuale numerica di oltre il 9%. Inoltre in applicazione di quanto statuito dall' art. 9 comma 2 bis del d.l. 78/2010 la regione ha provveduto a ridurre il fondo in misura proporzionale alle cessazioni intervenute. Per il calcolo di tale riduzione la Giunta, in aggiunta agli istituti individuati dalla Conferenza Stato Regione con le linee guida approvate nella seduta del 13/10/2011, così come modificate nella seduta del 07/02/2013 (progressione orizzontale, produttività e indennità di risultato delle posizioni organizzative) ha considerato anche gli importi relativi alla retribuzione di posizione dei cessati. La riduzione aggiuntiva, effettuata per la specifica voce negli anni 2013 e 2014, è stata pari a circa 550 mila euro [...]».

In definitiva, la disamina della legge regionale n. 6/2013, ed in particolare dell'art. 1, comma 4 e degli schemi allegati, nonché la ricostruzione a ritroso della successione delle leggi nel tempo, consente di affermare che il fondo per il trattamento accessorio è annualmente determinato tenendo conto di risorse stabilizzate nel lontano 2004, annualmente confermate fino all'anno 2014 (per l'importo complessivo di euro 198.968.110,00 cui corrispondono

⁷¹ Le somme da stabilizzare erano le seguenti: nell'anno 2002 erano pari ad €. 24.218.276,48; nell'anno 2003 furono quantificate in €. 24.910.829,22. Successivamente, nell'anno 2004 di dette risorse integrative del fondo 2003 finalizzate al finanziamento degli istituti stabili solo € 18.088.010,26 furono stabilizzate. L' amministrazione asserisce sul punto che "...nell'anno 2004 di dette risorse integrative finalizzate al finanziamento degli istituti stabili solo € 18.088.010,26 furono stabilizzate all'uopo con Legge Regionale n. 9 del 12/11/2004 che istituì altresì apposita U.P.B. 6.23.234 nel Bilancio Regionale. La stabilizzazione delle risorse in questione è stata quindi disposta in attuazione di norma regionale vigente e non impugnata dallo Stato e riconfermata annualmente in sede di approvazione del bilancio di previsione..."

maggiori retribuzioni); ciò ha determinato, complessivamente e nel tempo (tra il 2004 e il 2013), un incremento del fondo pari € 18.088.010,26.

Gli ispettori di finanza pubblica del MEF e successivamente il Commissario straordinario per l'attuazione del piano di stabilizzazione (con la sopra richiamata circolare) hanno correttamente evidenziato come detto incremento non risulta in linea con la contrattazione nazionale, in quanto la norma non permette di evidenziare le ragioni che portarono a tale incremento (e quindi la legittimità dello stanziamento).

Infatti, tali risorse, previste sistematicamente e ogni anno in bilancio e nel fondo, riguarderebbero la stabilizzazione delle risorse anteriori al 2004⁷²(art. 31, comma 2 CCNL 2004) per una somma che la Regione, anche in sede di controdeduzioni, conferma essere «già presente nel fondo anno 2003» e che «rappresenta la quota derivante dagli anni precedenti destinata (in massima parte) al finanziamento delle posizioni organizzative istituite presso l'ente».

Inoltre, nella legislazione successiva, tale incremento viene identificato con la mera descrizione "Legge regionale 12/11/2004, n. 9 - U.P.B. 6.23.234".

Proprio in ragione del collegamento al finanziamento di posizioni organizzative, nella relazione ispettiva viene ipotizzato potersi trattare di un aumento delle risorse "stabili" di cui all'articolo 31, comma 2, del CCNL 22/01/2004 il quale, però, indica in maniera analitica quali voci possono rimanere confermate e per quali sussiste possibilità di incremento. In proposito si rammenta che i) ai sensi dell'art. 15 comma 5 del CCNL 01/04/1999, come richiamato dall'art. 31 CCNL 22/01/2004, l'incremento delle risorse stabili ex art. 15 comma 5 può avvenire solo per effetto di un incremento delle dotazioni organiche (parte stabile); ii) la stessa clausola contrattuale prevede analoga possibilità per le risorse variabili del fondo, in caso di aumento del personale per effetto dell'attivazione di nuovi servizi di organizzazione.

L'istruttoria ha evidenziato che, in disparte ogni valutazione sulla procedura di finanziamento direttamente con la legge di bilancio, senza previa definizione sostanziale degli obiettivi e della causa del finanziamento, non vi è prova, evidenza o giustificazione alcuna ricollegabile ad una delle due ipotesi contemplate dal combinato disposto delle clausole di cui all'art. 15, comma 5 del CCNL 1999 e art. 3, comma 2, CCNL 2004.

Come recentemente ricordato da un parere ARAN del 18 giugno 2015, presupposto centrale per il ricorso alle risorse dell'art. 15, comma 5, CCNL resta un ampliamento misurabile e verificabile dei servizi, che gli ispettori MEF non hanno riscontrato.

In ogni caso, l'aumento delle posizioni organizzative, ove non sia correlato ad un aumento delle dotazioni organiche, potrebbe in concreto essere correlato solo alla fattispecie astratta della "attivazione di nuovi servizi di organizzazione", quindi alla parte variabile del fondo.

Peraltro, sarebbe in atto, un processo di riduzione del numero delle posizioni organizzative (-9%) in linea con le prescrizioni del piano di rientro.

⁷² Art. 31 CCNL 22/1/2004: «1. Le risorse finanziarie destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (di seguito citate come: risorse decentrate) vengono determinate annualmente dagli enti, con effetto dal 31.12.2003 ed a valere per l'anno 2004, secondo le modalità definite dal presente articolo.

2. Le risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità determinate nell'anno 2003 secondo la previgente disciplina contrattuale, e **con le integrazioni previste dall'art. 32, commi 1 e 2, vengono definite in un unico importo che resta confermato, con le stesse caratteristiche, anche per gli anni successivi.** Le risorse del presente comma sono rappresentate da quelle derivanti dalla applicazione delle seguenti disposizioni: art. 14, comma 4; art. 15, comma 1, lett. a, b, c, f, g, h, i, j, l, comma 5 per gli effetti derivati dall'incremento delle dotazioni organiche, del CCNL dell'1.4.1999; art. 4, commi 1 e 2, del CCNL 5.10.2001. L'importo è suscettibile di incremento ad opera di specifiche disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro nonché per effetto di ulteriori applicazioni della disciplina dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, limitatamente agli effetti derivanti dall'incremento delle dotazioni organiche.

3. Le risorse di cui al comma 2 sono integrate annualmente con importi aventi caratteristiche di eventualità e di variabilità, derivanti dalla applicazione delle seguenti discipline contrattuali vigenti e nel rispetto dei criteri e delle condizioni ivi prescritte: art. 15, comma 1, lett. d, e, k, m, n, comma 2, comma 4, comma 5, per gli effetti non correlati all'aumento delle dotazioni organiche ivi compresi quelli derivanti dall'ampliamento dei servizi e dalle nuove attività, del CCNL dell'1.4.1999; art. 4, commi 3 e 4, del CCNL del 5.10.2001, art. 54 del CCNL del 14.9.2000 art. 32, comma 6, del presente CCNL.

4. Le risorse decentrate di cui al comma 3 ricomprendono anche le somme destinate alla incentivazione del personale [omissis].

In proposito, sempre in base allo stesso parere «le risorse aggiuntive variabili dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1/4/1999 non possono essere, automaticamente e direttamente, confermate e stabilizzate negli anni successivi»; inoltre «le risorse derivanti dall'incremento, essendo di natura variabile, anche nel caso del reiterarsi di "obiettivi di mantenimento", non possono comunque essere destinate al finanziamento di istituti del trattamento accessorio di carattere stabile (ad esempio, progressioni economiche orizzontali o incarichi di posizione organizzativa)».

L'Amministrazione, per parte propria, ha affermato che il titolo per la costituzione del fondo, per la quota di € 18.088.010,26, non sarebbe l'art. 15, comma 5, del CCNL 1999, bensì l'art. 16 CCNL 1999 (norma contrattuale che sancisce l'impegno delle parti a contenere la costituzione del fondi nei limiti delle disponibilità effettive di bilancio e delle norme di legge)⁷³. Si tratta, segnatamente, di un elenco di risorse individuate a suo tempo con la delibera U.d.P. n. 1214/2000; ne consegue che non vi sarebbe violazione del comma 5 dell'art. 15, né *sub specie* di incremento per aumento delle dotazioni organiche (parte stabile), né come risorse variabili per aumento del personale dipendente per attivazione di nuove riorganizzazioni.

Peraltro, l'analisi delle delibere di costituzione del fondo effettuata da questa Sezione evidenzia che le delibere di costituzione del fondo succedutesi nel tempo riguardano, come da previsione dell'art. 15, comma 5, la "parte stabile", in assenza, peraltro, del presupposto per l'aumento del fondo: in ciascuna delle pregresse delibere di costituzione del fondo risorse decentrate acquisite – anno 2010, anno 2011 e anno 2012 – si procede al finanziamento sulla base della seguente formula di stile: *"La copertura finanziaria della spesa complessiva, unitamente agli oneri riflessi, rientra negli stanziamenti delle U.P.B. 6.23.104;6.23.234 e 6.23.244"*.

In particolare, nella delibera di costituzione del fondo 2011, le tre unità previsionali vengono anche nominativamente inserite nel prospetto allegato tra le **"Voci che alimentano la parte stabile in applicazione di disposizioni contrattuali e normative"**⁷⁴.

Il dettaglio di queste voci emerge chiaramente nel bilancio di previsione 2012, approvato con legge regionale n. 2 del 27 gennaio 2012⁷⁵; nell'elenco delle spese obbligatorie si rilevano infatti le seguenti unità previsionali di base:

6.23.104 - *spese ed oneri riflessi al personale comprensivi della stabilizzazione delle risorse integrative del fondo;*

6.23.234 - *stabilizzazione risorse integrative del fondo 2003 per il finanziamento degli istituti stabili al netto delle risorse già previste - escluso il personale dirigente;*

6.23.244.[0.1] - *spese correnti alte professionalità.*

Tanto premesso si fanno le conseguenti osservazioni critiche.

In primo luogo, in assenza di documentato titolo per l'incremento delle risorse stabili (il quale si palesa come sganciato dai casi e dagli scopi di possibile incremento previsti dalla contrattazione nazionale), si rileva l'irregolarità degli stanziamenti e delle relative delibere che li hanno disposti, a partire dal 2004.

Il rilievo è confortato da analoga posizione espressa dal Commissario *ad acta* (circolare prot. 2014 - 0000105 /UDCP/commAPS del 17/12/2014 U) e dalla relazione finale degli ispettori del MEF, che al riguardo, nella relazione conclusiva effettuata nel 2010, affermano

⁷³ Art. 16 - Norme programmatiche: «1.A decorrere dall'1 giugno 1999, le risorse finanziarie destinate alla contrattazione collettiva decentrata integrativa possono essere integrate dagli enti nell'ambito delle effettive disponibilità di bilancio. Possono avvalersi di tale facoltà gli enti che certifichino di essere in possesso dei requisiti, desunti dal bilancio, individuati in un'apposita intesa che le parti del presente CCNL si impegnano a stipulare entro il 30 aprile 1999; a tal fine l'ARAN convoca le organizzazioni sindacali firmatarie del presente contratto entro il mese successivo alla data della sua stipulazione. 2.Salvo diversa disciplina eventualmente definita tra le parti stipulanti il presente CCNL, ai sensi dell'art. 14, comma 2, ultimo periodo del CCNL del 31 marzo 1999 e dall'1 gennaio 2001, il costo medio ponderato del personale collocato in ciascun percorso economico di sviluppo non può superare il valore medio del percorso dello stesso».

⁷⁴ In relazione alle quali l'entità del finanziamento 2011 è pari ad importo di € 19.000.370,05.

⁷⁵ Si noti la Legge regionale n. 29 del 29 ottobre 2012, abrogante la L.r. n. 9/2004, è successiva alla prefata legge di bilancio.

che «la disposizione in questione (articolo 31, comma 2) non lascia spazio alla possibilità di disporre incrementi che non derivino da specifiche previsioni contenute nei contratti collettivi, per cui l'incremento applicato dall'anno 2004 presso l'Ente verificato, contenuto in una norma, con la quale è stato approvato il bilancio regionale, non appare in linea con il dettato contrattuale».

Di conseguenza se ne deve derivare che anche lo stanziamento del fondo per le risorse decentrate, assunto a parametro contenitivo della spesa per il trattamento accessorio per l'art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010, come da circolare MEF n. 12/2011, abbia incluso tali risorse, alterando la politica contenitiva della Regione sulla dinamica retributiva. Del resto, è la stessa Regione a ritenere che la fattispecie in questione, sia da includere nell'alveo delle situazioni "di irregolare pregressa costituzione del fondo "fatte salve" dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. DAR 0012120 del 12/09/2014 (ai sensi della quale, si rammenta, è «fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle regioni e dagli organismi strumentali delle stesse in conformità alle legislazioni regionali già vigenti [...]»).

Come già accennato, in sede di controdeduzioni la Regione ha ribadito che il finanziamento originario di cui alla Legge n. 9/2004 rappresentava la quota del fondo per le posizioni organizzative istituite dalla Regione.

Tuttavia, l'aumento o l'istituzione di posizioni organizzative non necessariamente determina un aumento delle dotazioni organiche, che in nessun modo è stato dimostrato e documentato.

La Sezione ritiene dunque di fare proprio l'invito del Commissario *ad acta*, e auspica che la Regione si faccia promotrice di tutte le iniziative idonee a favorire l'allineamento della disciplina del fondo per il trattamento accessorio con il quadro normativo (in particolare quello costituzionale e nazionale oltre che con le misure di contenimento della spesa del personale previste dal piano di stabilizzazione finanziaria e con quelle ulteriori previste dall'articolo 4 del D.L. n. 16/2014, attivandosi coerentemente sui vari livelli di governo delineati dal sistema delle fonti di cui al Titolo V della Costituzione.

Tanto premesso, si osserva, contrariamente a quanto controdedotto dalla Regione, che né la scelta del Governo di non impugnare in via principale la legge regionale, né la richiamata circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri prot. n. DAR 0012120 del 12/09/2014, costituiscono certezza di conformità dell'azione regionale al quadro normativo nazionale e costituzionale.

Come è stato evidenziato dalla Corte costituzionale di recente (sentenza n. 107/2016), il meccanismo della impugnazione in via d'azione non sempre costituisce un'efficace garanzia della legalità costituzionale; il Giudice delle leggi ha infatti stigmatizzato la vigilanza non sempre tempestiva e non sempre puntuale dello Stato nell'impugnare in via diretta le leggi regionali ogni volta che le eventuali patologie nella legislazione e nella gestione del bilancio dell'Ente possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Osserva sul punto la Corte: «*Sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente - a differenza del giudizi incidentali - la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi. In tale caso, infatti, la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi*».

In quest'ottica, poiché «*nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica*» (*ibidem*) assume ancora più forza il ruolo della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed

indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico (Corte costituzionale sent. n. 60/2013), con il correlato ruolo di introduttore di eventuali giudizi di costituzionalità in via incidentale.

In secondo luogo, sebbene la circolare citata della Presidenza del Consiglio, limitando l'azione di recupero, potrebbe costituire un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di contenimento della spesa pubblica, presidiata dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e dalla competenza esclusiva statale in materia di pubblico impiego, e quella di garantire una gestione efficiente del personale, promuovendone la produttività attraverso il fondo per la contrattazione decentrata, ferma restando la programmata azione di recupero nel vigente quadro normativo regionale, si auspica che la Regione adotti idonee iniziative per favorire il completo "riallineamento" tra azione amministrativa, legislazione regionale e fonti di carattere primario (nazionale) e costituzionale.

Infatti, la costituzione del fondo, sembra continuare a tener conto, annualmente, del dato storico della L. n. 9/2004, anche dopo la sua abrogazione con Legge regionale n. 29 del 29 ottobre 2012: segnatamente, la Regione, nella predisposizione annuale dei bilanci di previsione (tramite il richiamo delle vecchie UPB) e nella costituzione del fondo, ai sensi dell'art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010, continua a tenere conto delle "risorse destinate al trattamento accessorio nel 2010", al lordo delle risorse a suo tempo irregolarmente incluse, vigente la richiamata normativa regionale *pro-tempore*.

A conferma di ciò, nel costituire il fondo risorse decentrate 2013, con la delibera 5 agosto 2013, n. 292, la Giunta specifica: «*La copertura finanziaria della spesa complessiva, unitamente agli oneri riflessi, rientra negli stanziamenti del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013*»; senonché nelle Note Preliminari al Bilancio di previsione 2013 di cui alla L.R. n. 6 del 5 maggio 2013 (Cfr. L. R. n. 6 del 6 maggio 2013 in B.U.R.C. n. 24 del 7 maggio 2013) le tre richiamate U.P.B. sono inserite in un elenco contenente "le UPB più significative nella logica della Spending review" e nell'elenco delle spese del bilancio annuale a legislazione vigente 2013 (Cfr. Bilancio annuale a legislazione vigente pag. 799), quasi a determinare, con la legge di bilancio, una successiva reviviscenza dell'abrogata L. r. n. 9/2014 (sul punto, in termini critici, si rinvia alle considerazioni svolte del Giudice delle leggi proprio in relazione ad una legge della regione Campania, nella sent. n. 70/2013).

La Sezione, dunque, vista la complessità del quadro normativo e della stratificazione di atti di regolamentazione secondaria, in sede di successivi controlli, si riserva di verificare le iniziative regionali e di effettuare ulteriori disamine della questione.

5.3.5.2 Alta Professionalità e posizioni organizzative

5.3.5.2 Gli artt. 8 e 9 del CCNL 31marzo 1999 prevedono l'istituzione, all'interno degli Enti del comparto, dell'area delle "Posizioni organizzative" (P.O.), caratterizzate dall'assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato (Cfr. CCNL31/03/1999 art. 8 "Revisione sistema di classificazione funzionale Area delle posizioni organizzative" e succ. art. 9 "Conferimento e revoca degli incarichi per le posizioni organizzative").

L'art. 10 del CCNL del 31/03/1999 disciplina il trattamento accessorio (indennità di posizione e risultato) dei soggetti cui sia stata conferita la titolarità delle posizioni organizzative. Per le posizioni organizzative è ribadito il principio di onnicomprensività della retribuzione accessoria, sancito espressamente dall'art. 10, comma 1, del CCNL 1999, nella parte in cui dispone che il trattamento così corrisposto (retribuzione di posizione ed indennità di risultato) «*assorbe tutte le competenze accessorie e le indennità previste dal vigente contratto collettivo nazionale, compreso il compenso per lavoro straordinario*».

L'art. 17, comma 2, lett. c), del CCNL 1999 prevede che per la corresponsione dei due emolumenti venga utilizzata una parte del fondo. Per ciò che concerne gli oneri connessi alle

posizioni organizzative essi devono gravare sulla parte stabile del fondo, la quale ne rappresenta, al contempo, la fonte di finanziamento ed il limite quantitativo⁷⁶.

Diverso istituto è quello delle c.d. "posizioni di Alta professionalità" (A.P.). La disciplina dell'area delle posizioni organizzative contenute negli artt. 8 e ss. del CCNL del 31.03.1999, infatti, è stata successivamente integrata dal CCNL del 22 gennaio 2004 (art. 10) mediante la previsione di tali figure, relative a soggetti privi di P.O. ma beneficiari, per la loro lata professionalità universitaria o per la loro qualificata esperienza in materia di organizzazione in posizione di staff, di un particolare trattamento retributivo.

Ai sensi del richiamato art. 10 «1. *Gli enti valorizzano le alte professionalità del personale della categoria D mediante il conferimento di incarichi a termine nell'ambito della disciplina dell'art. 8, comma 1, lett. b) e c) del CCNL del 31.3.1999 e nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 9, 10, e 11 del medesimo CCNL [...]. Le risorse previste dall'art. 32, comma 7, integrano quelle già disponibili negli enti per la retribuzione di posizione e di risultato e sono espressamente destinate alla remunerazione degli incarichi disciplinati dal presente articolo*».

Come affermato espressamente dall'Aran⁷⁷, nel regime del CCNL del 31.03.1999, gli incarichi di posizione organizzativa ai sensi della lettera a) dell'articolo 8 del CCNL 31.03.1999 (di direzione di struttura) erano e restano diversi ed autonomi rispetto agli incarichi delle lettere b) e c) del medesimo articolo.

Di conseguenza, al personale già titolare di un incarico ai sensi dell'articolo 8, lettera a) **non possono essere attribuiti in via ordinaria anche e contemporaneamente incarichi di alta professionalità** che, come noto, si collocano proprio all'interno della generale disciplina dell'articolo 8, comma 1, lettere b) e c).

In buona sostanza quindi, gli incarichi di P.O. e quelli di alta professionalità sono "alternativi" tra di loro e non possono essere cumulati sullo stesso soggetto, con due retribuzioni di posizione, né possono essere "fusi" o sovrapposti tra di loro con l'attribuzione al titolare del più elevato importo della retribuzione di posizione riconosciuta esclusivamente per le alte professionalità in senso stretto.

Il Commissario *ad acta*, in punto di costituzione del fondo per la contrattazione decentrata per la Giunta ha rilevato che sono state indebitamente incluse risorse per le A.P., di fatto mai istituite. Per contro, lo stesso ha preso atto che «[...] *in risposta alle osservazioni formulate dallo scrivente con nota prot. n. 68 del 24/10/2014, la Direzione generale per le risorse umane, con la lettera prot. n. 2014.0851246 del 05/12/2014, ha comunicato che procederà a breve alla rideterminazione del fondo del personale del comparto, espungendo, come richiesto, fin dalla data di primo inserimento (2006) l'ammontare delle risorse inserite per il finanziamento delle posizioni organizzative di Alta Professionalità, allo stato non ancora attivate. Conseguentemente, va recuperato l'importo annuo di € 912.359,79 per gli anni 2006-2014, per l'importo complessivo di € 8.211.238,11 [...]*».

Per contro, con riferimento al Consiglio, il Commissario *ad acta* ha in generale richiamato l'attenzione sulla necessità che la contrattazione decentrata e quindi l'erogazione dei fondi per il trattamento accessorio distingua le posizioni organizzative dalle "posizioni organizzative di alta professionalità", ribadendo il ruolo non organizzativo di queste e il principio di onnicomprensività (per cui non è ammessa la erogazione di indennità erogate in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato). La Sezione, in sede di audizioni e di istruttoria, pur richiedendo ragguagli su tali rilievi, non ha ottenuto riscontri specifici.

Sul punto, si invita pertanto la Regione a tenere in debito conto le indicazioni operative rivenienti dal dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro.

Sul punto, in sede di controdeduzioni, la Regione ha riferito che «L'istituto dell'alta professionalità non è stato ancora regolamentato dalla Giunta. Con Delibera di costituzione del

⁷⁶ Sul punto, ci si riporta alle considerazioni contenute nella relazione avente ad oggetto "Le risultanze delle indagini svolte dai servizi ispettivi di finanza pubblica in materia di spese di personale del comparto Regioni ed Enti Locali con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrata anno 2011".

⁷⁷ Cfr. "RAL_1371_Orientamenti applicativi del 06/09/2012, avente ad oggetto la corretta procedura per l'istituzione di posizioni organizzative di alta professionalità ai sensi dell'articolo 10 del Ccnl del 22.01.2004".

fondo per l'anno 2014 allegata (d.g.r. n. 771 del 30 dicembre 2014), così come anticipato al Commissario ad acta per la stabilizzazione finanziaria con la nota della D.G. Risorse Umane prot. 2014.0851246 del 5/12/2014, l'amministrazione ha proceduto ad espungere la quota di € 912.359,79 (non considerandola più tra gli addendi che costituiscono il fondo) ed al recupero della somma di € 7.298.878,32 (pari al valore complessivo per gli anni dal 2006 al 2013 della quota in parola)».

La Sezione prende positivamente atto.

5.3.5.3 I fondi "eterofinanziati" per la contrattazione decentrata in Consiglio

5.3.5.3 Altra anomalia rilevata riguarda la costituzione ed il finanziamento di fondi "ad hoc" per il trattamento accessorio per alcune categorie di dipendenti del Consiglio regionale, noti come fondi "etero-finanziati".

Le suddette risorse sono state individuate con due leggi regionali; si tratta, segnatamente, di istituti la cui disciplina si rinviene in una legge regionale, la quale individua due fondi "integrativi" rispetto a quello unico per il personale di "comparto" e per la "dirigenza" del Consiglio Regionale della Campania, da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai contratti collettivi decentrati integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale. Di talché, tali fondi sono entrambi alimentati, direttamente, con risorse attinte al bilancio del Consiglio e nello specifico:

a) il Fondo di cui all'art. 2, comma 2, della Legge regionale 3 settembre 2002 n. 20 (c.d. "Legge 20"). A questo fondo corrisponde il capitolo "4402" del bilancio del Consiglio regionale. Il finanziamento, per l'anno 2014, è stato stabilito con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 296 del 19.12.2013 che ha confermato quello per l'anno 2013. Negli anni 2013 e 2014 esso è stato alimentato, rispettivamente, per € 1.450.000,00 e € 1.350.000,00. La spesa per il 2013 è stata pari a € 1.515.802,62 (in considerazione dei residui anno 2012 pari ad € 1.807.465,13);

b) il Fondo di cui all'art. 2, comma 4, della Legge regionale 3 settembre 2002 n. 20, come novellata dalla Legge regionale 12 dicembre 2003 n. 25 (c.d. "Legge 25"). A questo fondo corrisponde il capitolo "4024" del bilancio del Consiglio regionale. Il finanziamento di tale fondo, negli anni 2013 e 2014, è stato, rispettivamente, di € 1.370.000,00 e di € 1.327.000,00. La spesa effettiva per il 2013 è stata pari a € 1.198.116,04.

Se ne riporta di seguito una sintetica descrizione:

• Fondo "Legge 20"

Beneficiari e Finalità

5.3.5.3.1 Il fondo è destinato al personale comandato e distaccato in servizio presso le strutture politiche (i.e. uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei Gruppi Consiliari).

Nelle strutture in questione non possono essere comandati o distaccati dirigenti, ed i funzionari, ove comandati, perdono la posizione organizzativa.

Tuttavia, i responsabili delle strutture possono nominare, nell'ambito del personale comandato, dei coordinatori amministrativi cui, recita il comma 5 dell'articolo 11 del regolamento recante il Nuovo Ordinamento degli uffici del Consiglio Regionale, "per le peculiarità dell'attività svolta, il trattamento economico è integrato con uno specifico emolumento pari alla indennità di posizione spettante, ai sensi del contratto collettivo integrativo decentrato in vigore, ai dirigenti con incarico individuale del Consiglio, incrementata del 5 per cento". Attualmente anche i coordinatori beneficiano delle quote integrative della remunerazione di cui alla lettera b).

In buona sostanza, si è creata una nuova figura apicale, con trattamento economico in parte equiparato a quella dei dirigenti.

Il fondo è costituito con le seguenti finalità:

a) "risorse per il trattamento economico accessorio da attribuire con le stesse quantità e modalità di erogazione del salario accessorio previsto dai contratti collettivi decentrati integrativi del personale di ruolo del Consiglio regionale";

b) "risorse per l'incremento dell'attività istituzionale e per l'assistenza agli organi, integrative a quelle previste dalla lettera a)".

Quanto alle risorse di cui alla lettera b), la legge stabilisce che il fondo è ripartito in base alla consistenza numerica del personale assegnato alle strutture, così da ottenere una quota unitaria.

Consistenza e modalità di assegnazione

Il comma 3 dell'articolo 2 stabilisce che «*Il fondo di cui al comma 2, lettera b, è ripartito in base alla consistenza numerica del personale assegnato alle strutture di cui agli articoli 9 e 14 della legge regionale 15/89, ai sensi della normativa vigente. I responsabili di dette strutture comunicano al settore competente, l'attribuzione delle singole quote spettanti al personale in servizio presso ciascuna struttura al fini della corresponsione della liquidazione spettante*»⁷⁸.

Secondo quanto riferito nelle audizioni e come documentati nella circolare della Segreteria generale amministrativa del Consiglio regionale (prot. SETAM 2014.000607I/P del 23 dicembre 2014), nella attuale prassi, «*l'ufficio di Presidenza individua una "quota mensile per componente" (attualmente 569 euro mensili) e su tali basi, autorizza il responsabile ad assegnare mensilmente tante quote quante sono le unità che compongono la struttura. Fermo restando l'obbligo di rispettare la spesa totale (e.g. 5.690 per una struttura con 10 unità), il responsabile può tuttavia sulla base di una serie di criteri, assegnare in modo "diseguale" le quote a ciascun componente purché a nessun siano mai assegnate più di 2.5 quote ai mese*» (cfr. la delibera U.d.P. n. 329 del 24 giugno 2014, recante "Disciplinare di autoregolamentazione delle modalità di determinazione e di comunicazione delle quote di cui all'articolo 2 comma 3 della L.R. n.20/2002).

Sulla compatibilità di tali fondi con il vigente sistema delle fonti del trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché, con i presupposti e limiti di finalità e quantità previsti dai contratti collettivi nazionali, si osserva quanto segue:

a) in termini generali, come già evidenziato dal Commissario straordinario e nella presente relazione (cfr. il riferimento a C. cost. sentenza n. 339/2011 ed SRC Lombardia n. 137/2013/PAR), per consolidata giurisprudenza costituzionale la disciplina del trattamento economico dei dirigenti e del personale del comparto è compresa nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117 Cost., per cui sono illegittime le norme regionali approvate in tale materia in contrasto con le previsioni di cui all'art. 40 TUPI.

Di conseguenza, la disciplina del finanziamento e dei presupposti di alimentazione degli stessi e della loro erogazione è riservata alle leggi dello Stato e alla contrattazione collettiva nazionale cui queste fanno rinvio (contratti che disciplinano, appunto, le regole per la costituzione del fondo delle risorse decentrate, stabili e variabili).

Per l'effetto, il finanziamento e la erogazione dei vari istituti economici deve necessariamente avvenire nei limiti delle risorse del fondo per il comparto e per i dirigenti, non essendo consentito che erogazioni ulteriori siano poste a carico del bilancio, neppure in presenza di personale in posizione di comando e di distacco presso strutture politiche. Come evidenziato dal Commissario straordinario, il trattamento accessorio di tali categorie di dipendenti, «*in mancanza di una espressa previsione del contratto collettivo nazionale o di altre disposizioni di fonte statale, deve comunque gravare sull'unico fondo dell'Amministrazione, dovendosi escludere la possibilità, come nella fattispecie che ci occupa, di istituire un fondo "parallelo" per il trattamento accessorio del personale comandato o distaccato in servizio presso le strutture politiche*».

b) Poiché è *ex lege* previsto l'aggancio ai criteri di retribuzione della contrattazione nazionale, la distribuzione delle risorse deve comunque avvenire con uno specifico aggancio alla posizione e ai risultati tipici dei soggetti in questione, in ossequio alla finalità retributiva

⁷⁸ «6. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge quantificato in euro 300.000,00 si provvede con lo stanziamento di cui all'intervento 4 - cap. 4021- del bilancio di previsione del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2003».. Integrazione da: articolo 1, comma 1 della legge Regione Campania 12 dicembre 2004, n. 25.

individuata dalla normativa regionale; ergo, il trattamento accessorio così erogato non può tradursi in un generico premio a tutti dipendenti che collaborano in posizione di comando o distacco con gli organi istituzionali, traducendosi altrimenti in una forma atipica (anche per l'ordinamento regionale) di aumento retributivo.

**• Fondo "Legge 25"
Beneficiari e Finalità**

5.3.5.3.2 Ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge 20/2002, inserito con la L.R. 25 del 12 dicembre 2003, è istituito un fondo integrativo destinato all'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività, anche legata ai processi di riforma consequenziali alle modifiche del Titolo V della Costituzione Parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative⁷⁹.

Il citato articolo 2, demanda la definizione dei destinatari (e delle modalità di erogazione) delle risorse alla contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali. Tra i destinatari delle risorse è attualmente individuato tutto il personale in servizio presso il Consiglio, compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa⁸⁰.

Consistenza e modalità di assegnazione

Come già evidenziato, il comma 5 del medesimo articolo 2 della legge 20/2002, demanda la definizione delle modalità di erogazione e dei destinatari delle risorse di tale secondo fondo alla contrattazione decentrata integrativa con le organizzazioni sindacali.

Attualmente questa componente retributiva viene erogata come indennità di importo fisso e predeterminato per ciascuna categoria di personale (compreso il personale dirigenziale e il personale non dirigenziale con posizione organizzativa, per cui sono previste misure percentuali più elevate), ed è legata allo svolgimento delle prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

L'emolumento viene erogato, in favore del personale dirigente e dei funzionari di categoria D, come indennità di importo fisso, legata al "plus orario".

Segnatamente, per poter fruire della indennità ex "Legge 25" tutti i dipendenti – sia dirigenti che non dirigenti – sono chiamati dal 2006 a svolgere un certo numero di ore di lavoro oltre l'orario normale, in ciò concretandosi l'incremento di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio che la prefata disciplina ha voluto promuovere.

Nel corso del tempo, ed a seguito dei diversi accordi (segnatamente accordi del 15.3.2013, dell'11.9.2013 e del 27.12.2013) il plus orario necessario per fruire dell'indennità, era stato progressivamente ridotto da 120 a 36 ore annue.

Con l'accordo del 30 maggio 2014, il "plus" è stato riportato a 120 ore (mentre per i dirigenti è richiesta una effettiva presenza in servizio per 38 ore alla settimana).

Sulla non compatibilità di tali fondi con il vigente sistema delle fonti del trattamento economico dei dipendenti pubblici, nonché, con i presupposti e limiti, di finalità e quantità previsti dai contratti collettivi nazionali, ci si richiama alle osservazioni già sub a) per il fondo ex "Legge 20".

Si aggiunge, altresì, che una retribuzione connessa meramente all'effettuazione di un plus orario, in ragione di compiti istituzionali, mal si concilia con il principio di

⁷⁹ La prefata disposizione dispone «di assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del Titolo V della Costituzione parte II - che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative».

⁸⁰ In base agli accordi sindacali, tale trattamento aggiuntivo, è stato corrisposto in un primo momento indistintamente a tutti i settori dell'Amministrazione consiliare; successivamente è stato destinato esclusivamente al personale delle categorie D, C e B, con esclusione dei dirigenti. Con l'accordo del 27.7.2006 questo trattamento aggiuntivo è stato, al contrario, riservato ai soli dirigenti e funzionari della categoria D, traducendosi in indennità aggiuntive rispetto al trattamento di legge, secondo il quadro di riferimento nazionale, in relazione ad attività che ricadono nelle funzioni istituzionali, di conseguenza, in contrasto con il principio di onnicomprensività. Infine è stato esteso nuovamente a tutti i dipendenti, ovvero a ciascuna categoria di personale, la cui erogazione è legata allo svolgimento delle prestazioni di assistenza all'attività degli organi istituzionali del Consiglio.

onnicomprensività della retribuzione, specie in presenza di altri istituti contrattuali che sono specificamente destinati a remunerare le eccedenze orarie, come lo straordinario.

In definitiva, atteso quanto sopra, preso atto delle già intraprese azioni amministrativa (Cfr. Delibera del Consiglio regionale n. 365 del 30.01.2015) la Sezione evidenzia l'urgenza di immediati provvedimenti correttivi, di carattere legislativo, volti ad eliminare, anche a fini recuperatori, le indennità erogate ai sensi delle richiamate leggi, impregiudicata, nelle successive attività di controllo, ogni valutazione sulla rimessione della questione al giudice delle leggi.

5.4 Il personale delle società partecipate

Come sopra evidenziato, la quota di costo del personale delle società in *house* imputata alla Regione ai sensi e ai fini del previgente art. 76, comma 7 del D.L. n. 112/2008 non ha evidenziato particolari criticità (cfr. § 2.2).

L'istruttoria, atteso che sugli organismi partecipati è stata effettuata un'indagine specifica, si è limitata e si è soffermata sugli adempimenti in materia di reclutamento imposti alle società partecipate, nel rispetto del principio del pubblico concorso, ai sensi dell'art. 97 Cost..

Il Legislatore, per estendere agli organismi partecipati i limiti alla discrezionalità e alla spesa per le assunzioni di personale, ha operato attraverso norme dedicate, distinte per tipologia giuridica di organismo. Per quanto concerne gli organismi di tipo societario, rileva, anzitutto, il più volte citato art. 18, del D.L. 112/2008 (conv. L. n. 133/2008) che, con il comma 2-bis (introdotto dal Legislatore nel 2009, con il D.L. n. 78/2009, conv. L. n. 102/2009) ha dettato una disciplina generale che cede solo di fronte a quella più specifica dettata per i soli organismi *in house* operanti nei servizi pubblici locali (art. 3-bis, D.L. n. 138/2011).

In tal modo, è stato recepito l'orientamento della Corte Costituzionale che con sentenza n. 29 del 2006 – in sede di esame di una norma di legge regionale che prevedeva che le società a capitale interamente pubblico, affidatarie del servizio pubblico locale, fossero obbligate al rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente – aveva stabilito che la disposizione in esame era volta a dare applicazione al principio di cui all'art. 97 della Costituzione rispetto ad una società che, per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, si può assimilare, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici.⁸¹

5.4.1. Pertanto occorre preliminarmente soffermarsi sulla disciplina generale contemplata nelle richiamate norme ed in particolare nell'art. 18 del D.L. n. 112/2008 (rubricato "*reclutamento del personale delle società pubbliche*"). La disposizione prevede due regimi disciplinari distinti: a) il primo applicabile se per legge la società svolge un servizio pubblico locale e l'amministrazione pubblica vi partecipa in modo totalitario (art. 18, comma 1); b) il secondo se svolge servizi strumentali e/o ha una partecipazione solo di controllo (art. 18, comma 2).

Ai sensi del primo comma, applicabile solo se ricorre la doppia condizione di cui alla lett. a), le società devono fare applicazione dei principi dell'evidenza pubblica in tema di reclutamento, attraverso l'adozione di "propri provvedimenti"⁸² che recepiscono i "criteri e modalità" per le assunzioni nel pubblico impiego, di cui all'art. 35, comma 3, T.U.P.I. (D.lgs.

⁸¹ Sul tema cfr. Tar Basilicata n. 218 del 20 aprile 2011. Si riporta uno stralcio della citata sentenza del Giudice delle leggi: «16. Con la successiva censura il ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, lettera f), della legge regionale in esame, in quanto la stessa, nel prevedere che le società a capitale interamente pubblico, affidatarie del servizio pubblico, sono obbligate al rispetto delle procedure di evidenza pubblica imposte agli enti locali per l'assunzione di personale dipendente, pone a carico di società private obblighi e oneri non previsti per l'instaurazione dei rapporti di lavoro nel settore privato ed invade quindi la competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento civile" (art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione).

17. La questione non è fondata.

La disposizione in esame non è volta a porre limitazioni alla capacità di agire delle persone giuridiche private, bensì a dare applicazione al principio di cui all'art. 97 della Costituzione rispetto ad una società che, per essere a capitale interamente pubblico, ancorché formalmente privata, può essere assimilata, in relazione al regime giuridico, ad enti pubblici.

D'altronde, questa Corte, sulla base della distinzione tra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale, e dunque con riferimento al suindicato principio, ha riconosciuto la legittimità della sottoposizione al controllo della Corte dei conti degli enti pubblici trasformati in società per azioni a capitale totalmente pubblico (sentenza n. 466 del 1993)».

⁸² Nel caso delle società assoggettate all'art. 18, comma 1, del D.L. n. 112/2008, i suddetti provvedimenti dovevano essere adottati entro il 31 ottobre 2008, atteso che l'obbligo decorre dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge.

165/01)⁸³. Fino all'adozione dei predetti provvedimenti è quindi vietato procedere al reclutamento di personale ovvero conferire incarichi (nel caso dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tale divieto è fatto espressamente presente dal testo dell'art. 4, comma 17 del D.L. n. 138/2011).

Residualmente si applica l'art. 18, comma 2, del D.L. n. 112/2008 (ad esempio in caso di partecipazione non totalitaria), il quale prevede un regime meno stringente, fermo restando l'obbligo di adottare appositi provvedimenti per il reclutamento concorsuale; non si richiamano i principi del T.U.P.I., quanto più semplicemente «principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità».

L'art. 18 comma 2, inoltre, ha un ambito soggettivo di applicazione assai più ampio. In ambito locale, esso riguarda: *i)* le società a partecipazione pubblica di controllo (non totale) che gestiscono servizi pubblici locali, nonché *ii)* le "altre" società a partecipazione pubblica (totale e di controllo), che, per esclusione, non possono che corrispondere alle società che gestiscono servizi strumentali⁸⁴.

Sono, infine, espressamente escluse dall'obbligo concorsuale le società quotate in mercati regolamentati (art. 18, comma 3, del D.L. n. 112/2008).

A questa disciplina si aggiunge quella dell'art. 3-bis nel citato D.L. 138/2011, come introdotto dall'art. 25 del D.L. n. 1/2012, *medio tempore* convertito senza modificazioni con legge n. 27/2012: esso si distingue dall'art. 18 del D.L. 112/2008 per un differente ambito oggettivo e soggettivo d'applicazione, nonché per la parziale diversità del precetto.

Nonostante sia inserito nel citato D.L. 138/2011, tale articolo non è stato interessato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012: pertanto, rubricata "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali", sotto il profilo oggettivo, tale disposizione fornisce – in materia di personale – una disciplina speciale che si rivolge solo a quelle società che sono affidatarie di servizi pubblici locali.

Sotto il profilo soggettivo, inoltre, l'art. 3-bis ha pressoché lo stesso ambito applicativo dell'art. 18, comma 1, del D.L. n. 112/2008, in quanto presuppone la partecipazione totalitaria e l'affidamento di servizi pubblici locali; peraltro esso richiede la sussistenza degli altri presupposti per la configurazione dell' "in house providing" (cfr, comma 6, il quale parla espressamente di "società affidatarie in house", con il conseguente rinvio implicito all'elaborazione giurisprudenziale, comunitaria e nazionale, in materia di presupposti e requisiti per il c.d. "affidamento in house")⁸⁵.

Sul piano precettivo, poi, si impone alle società di adottare "propri provvedimenti" che estendano all'ente "in house" le regole di reclutamento che vigono per l'ente partecipante; segnatamente si richiede l'intermediazione di un atto interno a carattere generale che enunci criteri e modalità per l'assunzione del personale e per il conferimento degli incarichi:

1) «*nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*». La norma replica integralmente, sotto questo profilo, il contenuto precettivo dell'art. 18, comma 1;

2) «*nel rispetto [...] delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali [...] contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie*»

⁸³ Il che comporta che i "propri provvedimenti" disciplinanti il reclutamento si connotino per: a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento ricorrendo, ove opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione; b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratori e lavoratrici; d) decentramento delle procedure di reclutamento; e) composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle Amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'Amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali.

⁸⁴ La struttura linguistica della disposizione (le "altre società", non ricomprese nel primo comma) è tale da abbracciare anche società non operanti a livello locale, purché con partecipazione pubblica, totale o di controllo.

⁸⁵ Cfr. parte prima, paragrafo 3.2.

(oltre che divieti e limitazioni alle assunzioni e l'adozione di procedure concorsuali per l'instaurazione dei rapporti di lavoro). Pertanto, la nuova norma obbliga le società partecipate – così come faceva già la seconda parte dell'art. 18 comma 2-bis del D.L. n. 112/2008 - ad adeguare le politiche retributive del personale a quelle vigenti per i dipendenti dell'ente locale partecipante, precisando tuttavia il rinvio alle "disposizioni" vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria ed imponendo alle società di adottare apposito provvedimento al fine di esplicitare e rendere evidenti i criteri e le modalità per tale adeguamento. In proposito si noti che l'art. 3-bis del D.L. 138/2011, a differenza dell'art. 18, comma 2-bis, non richiede per la sua applicazione che la società sia inserita nell'apposito elenco ISTAT.

5.4.2. La Corte dei conti, in sede di controllo sulla sana gestione finanziaria, ha spesso censurato quale grave irregolarità contabile la violazione di tali innovative disposizioni, segnalando agli enti locali soci degli organismi coinvolti *"che le assunzioni eventualmente disposte dalla Società in assenza di procedure selettive si porrebbero in contrasto, tra l'altro, con l'obiettivo di impedire che lo schema organizzativo societario possa avere effetti elusivi dei vincoli di finanza pubblica, attese le inevitabili ricadute sul bilancio degli enti partecipanti"* (SRC Lombardia. n. 333/2011).

5.4.3 In sede istruttoria, in aderenza al portato della norma, secondo cui sono le società a essere chiamate ad assumere i provvedimenti diretti a generalizzare l'obbligo di reclutamento in base a procedure ad evidenza pubblica, è stato richiesto di conoscere i provvedimenti adottati dalla Regione per favorire il pieno rispetto dell'articolo 18, e lo stato di *compliance* da parte delle società partecipate dell'obbligo di selezione pubblica del personale, anche in materia di incarichi. Sul primo versante, la Regione ha riconosciuto il proprio ritardo, almeno fino a tutto il 2013.

Peraltro, *"con delibera di Giunta n. 99/2014, l'amministrazione ha fornito indirizzi per l'attuazione della mobilità ai sensi della Legge n. 147 del 27/12/2013. La delibera prevede che, per le società evidenzianti un fabbisogno, la ricerca di personale mediante procedure di mobilità è obbligatoria e solo a esito negativo è possibile attivare eventuali processi volti all'assunzione di personale"*.

Rimane allo stato inadempiente sul piano degli atti di indirizzo sul tema specifico del blocco delle assunzioni in assenza di pubblico concorso; ha peraltro rappresentato che la Giunta della precedente legislatura aveva intenzione di predisporre una specifica direttiva con la quale imporre l'adozione di regolamenti societari coerenti con la normativa applicata per i reclutamenti presso l'Amministrazione Regionale.

Il Collegio sottolinea la mancanza di aggiornamenti sul punto da parte dell'Amministrazione regionale, prendendo atto, quindi, allo stato del perdurante inadempimento della normativa e degli obblighi quale amministrazione "capogruppo".

Sul versante della verifica concreta dello stato di *compliance* alla normativa, allo stato, la Regione ha riferito che a seguito della generalizzata richiesta di informazioni effettuata ai propri organismi partecipati, è risultato un quadro composito: vi sono società che hanno adottato atti di carattere generale e altre che, di volta in volta e in ragione delle esigenze, adottano bandi e avvisi pubblici contenenti criteri e modalità volti al rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità. Altre ancora si avvalgono delle procedure di mobilità previste dalla legge ovvero non hanno effettuato reclutamenti nel periodo preso a riferimento dalla richiesta istruttoria.

La Regione, peraltro, ha comunicato che "compatibilmente con il carico operativo" procederà a una ulteriore fase di controllo a campione su eventuali reclutamenti e conferimenti di incarichi avvenuti nel periodo di riferimento.

Il proposito si rivela insufficiente. In merito, il Collegio sottolinea l'urgenza dell'attivazione dei controlli e degli eventuali meccanismi disciplinari e sanzionatori interni in assenza di adeguata attuazione della normativa richiamata.

5.4.4 In definitiva, come già evidenziato dalla Corte dei conti, allo scopo di garantire la portata generale, l'astrattezza e la vincolatività dei precetti di evidenza pubblica in materia di reclutamento del personale, dei consulenti e dei collaboratori esterni negli organismi

partecipati cui aderisce l'ente locale, l'Amministrazione "capogruppo" deve espressamente attivarsi verso tutti gli organismi partecipati, affinché questi osservino i medesimi vincoli pubblicitari fissati in materia per gli enti cui appartengono, nonché siano predeterminati i criteri per il controllo e la vigilanza da parte dell'Ente territoriale sull'osservanza delle regole estese nei confronti di detti organismi partecipati (SRC Lombardia n. 350/2011/PRSE).

CAPITOLO VI

IL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE (Magistrato Istruttore: Primo Referendario Carla Serbassi)

6.1 - Stato della sanità nella Regione Campania

La sanità, nella Regione Campania, ancora in stato di commissariamento, è soggetta a piano di rientro dal disavanzo, come evidenziato nei verbali delle riunioni del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e Comitato permanente per la verifica dei LEA, (in seguito "Tavoli"), che rendono esplicite tutte le problematiche afferenti l'argomento, la loro evoluzione e lo stato di attuazione, aggiornate alla data del 5 novembre 2015 (cfr., per tutti, i verbali afferenti le riunioni del 1 aprile, 30 luglio e 5 novembre 2015).⁸⁶

La Regione, con deliberazione n. 460 del 20 marzo 2007 approvava, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 180, della legge 30 novembre 2004 n. 311, l'accordo sul piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009. Successivamente, essendo stato tale accordo disatteso, il Governo esercitava i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 4, comma 2, del d.l. 1 ottobre 2007 n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 procedendo, in data 23 aprile 2010, alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro, con il compito di proseguire nell'attuazione del piano stesso attraverso i programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della l. n. 191/2009 (finanziaria 2010).

Con tale legge si concedeva alle regioni che si trovavano in gestione commissariale, come la Regione Campania, la possibilità di proseguire il piano di rientro attraverso programmi operativi precisandosi, ai commi 80 e 95 dell'articolo 2, che *"gli interventi individuati dal piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del richiamato piano di rientro"*.

Con l'approvazione del citato accordo, la Regione si impegnava all'attuazione del suddetto piano e al rispetto della legislazione vigente, con particolare riferimento a quanto disposto dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

Attraverso l'azione del Commissario *ad acta* e di due sub Commissari⁸⁷ sono state poste in essere, nell'arco di circa cinque anni (dal 2010 al 2015) misure che, pur se non hanno eliminato le disfunzioni del sistema, si sono rivelate comunque utili a contenere la tendenza espansiva dei costi e a ridurre l'ammontare del debito sanitario, nonché ad avviare un'azione di risanamento strutturale attraverso l'introduzione di meccanismi di verifica e di concertazione degli interventi operativi di riorganizzazione e riqualificazione.

In data 11 dicembre 2015 il Consiglio dei ministri ha deliberato la nomina di un nuovo Commissario *ad acta*, non coincidente più con il Presidente della Regione, nonché di un sub Commissario unico, entrambi insediatisi il 13 gennaio 2016.

⁸⁶ Circa le problematiche afferenti l'attuazione dei piani di rientro dal deficit sanitario è opportuno, anche, riferirsi a quanto rilevato da questa Sezione nelle sue precedenti Deliberazioni, ed in particolare al contenuto della Relazione allegata alla Deliberazione n. 19 del 13 febbraio 2014.

⁸⁷ Il Commissario *ad acta* per il piano di rientro (nella persona dell'allora Presidente pro-tempore della Regione Campania) fu nominato con delibera del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2010; con delibere del cdm del 3 marzo 2011 e del 29 ottobre 2013, furono nominati due sub Commissari, al fine di coadiuvarne l'attività.

6.2 - Analisi economico-finanziaria e patrimoniale

6.2.1 Introduzione

La spesa relativa alla sanità è di evidente rilevanza nel bilancio della Regione in quanto riguarda un ammontare estremamente elevato di risorse finanziarie pubbliche.

Al riguardo, il prospetto che segue (Tab.36) ne dà contezza, relativamente all'anno 2013, in relazione al totale della spesa regionale, per lo stesso anno, al netto delle partite di giro.

Risulta che le somme impegnate in tale ambito sono pari a 11.554,98 mln di euro, a fronte di mln di euro 17.294,88 di spesa globalmente impegnata, con una percentuale pari al 66,81% mentre i pagamenti relativi al sistema sanitario ammontano a 11.788,52 mln di euro, a fronte di 18.188,11 mln di euro complessivamente pagati dalla Regione nell'anno di riferimento.

Tab 36

Rendiconto 2013								
(mln di euro)								
Spesa totale			Spesa sanitaria			Spesa al netto della sanità		
Stanziamen-ti	Impeg-ni	Pagamen-ti totali	Stanziamen-ti	Impeg-ni	Pagamen-ti totali	Stanziamen-ti	Impeg-ni	Pagamen-ti totali
30.513,33	17.294,88	18.188,11	11.644,18	11.554,98	11.788,52	18.869,15	5.739,90	6.399,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto Regione Campania 2013

Il successivo prospetto (Tab.37) mostra l'evoluzione della spesa sanitaria negli anni dal 2011 al 2013, evidenziandone l'aumento rispetto alle spese totali, sia a livello di impegni che di pagamenti.

Si precisa che gli importi considerati fanno riferimento alla classificazione della spesa per ambiti (ambito sanità) e unità previsionali di base. Queste ultime sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività ed individuate in base alla corrispondenza ad un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione.

Tab 37

Spesa sanitaria anni 2011-2013				
(mln di euro)				
		Rendiconto 2011	Rendiconto 2012	Rendiconto 2013
Spesa totale	Stanziamanti	25.699,71	32.333,16	30.513,33
	Impegni	21.293,56	18.570,85	17.294,88
	Pagamenti definitivi (competenza)	16.248,52	13.907,12	14.079,67
	Pagamenti definitivi (conto residui)	10.217,50	5.299,75	4.108,44
	Pagamenti totali	26.466,02	19.206,87	18.188,11
Spesa sanitaria	Stanziamanti	12.338,52	11.730,68	11.644,18
	Impegni	11.811,83	11.225,23	11.554,98
	Pagamenti definitivi (competenza)	11.257,88	9.906,05	10.582,69
	Pagamenti definitivi (conto residui)	422,09	377,01	1.205,83
	Pagamenti totali	11.679,97	10.283,06	11.788,52
Spesa al netto sanità	Stanziamanti	13.361,19	20.602,48	18.869,15
	Impegni	9.481,73	7.345,62	5.739,90
	Pagamenti definitivi (competenza)	4.990,64	4.001,07	3.496,98
	Pagamenti definitivi (conto residui)	9.795,41	4.922,74	2.902,61
	Pagamenti totali	14.786,05	8.923,81	6.399,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto Regione Campania esercizio 2013

Dato che, in base al d. lgs. 118/2011, lo schema del rendiconto 2013 segue la classificazione per missioni e programmi, (le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici dell'ente e i programmi sono aggregati omogenei di attività volti a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni - art.13, c. 2 d. lgs. 118/2011), si riportano, nelle seguenti tabelle (38 e 39), i dati relativi alla spesa sanitaria, secondo la classificazione per missioni.

Tab. 38

Rendiconto 2013								
(mln di euro)								
Spesa totale			Spesa sanitaria			Spesa al netto della sanità		
Stanziamanti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamanti	Impegni	Pagamenti totali	Stanziamanti	Impegni	Pagamenti totali
30.513,33	17.294,88	18.188,11	11.673,67	11.572,04	11.792,56	18.839,66	5.722,84	6.395,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto Regione Campania es. 2013

Tab. 39

Spesa missione 13 "tutela della salute" anno 2013		
		(mln di €)
Spesa totale	Stanziamanti	30.513,33
	Impegni	17.294,88
	Pagamenti definitivi (di competenza)	14.079,67
	Pagamenti definitivi (in conto residui)	4.108,44
	Pagamenti totali	18.188,11
Spesa sanitaria	Stanziamanti	11.673,67
	Impegni	11.572,04
	Pagamenti definitivi (di competenza)	10.586,53
	Pagamenti definitivi (in conto residui)	1.206,02
	Pagamenti totali	11.792,55
Spesa al netto della sanità	Stanziamanti	18.839,66
	Impegni	5.722,84
	Pagamenti definitivi (di competenza)	3.493,14
	Pagamenti definitivi (in conto residui)	2.902,42
	Pagamenti totali	6.395,56

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del rendiconto Regione Campania es. 2013

6.2.2 – Il risultato di esercizio 2013

Il conto economico consolidato della sanità relativo all'anno 2013 evidenzia un risultato positivo, al lordo delle rettifiche, pari a 60,94 mln di euro.

Considerando le rettifiche di 1,83 mln di euro (elisione mobilità intraregionale per -4,85 mln di euro e elisione poste ICP -istituti clinici perfezionamento, +6,68 mln di euro), si perviene al risultato finale definitivo di 62,77 mln di euro, come indicato quale utile di esercizio nel conto economico del bilancio consolidato al 31 dicembre 2013, approvato dal Commissario *ad acta* in data 10 marzo 2015 con decreto n. 27.⁸⁸

Il risultato d'esercizio 2013, depurato della voce AA0080 (contributi da Regione o Province autonome extra fondo - risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di copertura LEA), per 54,00 mln di euro ca, evidenzia un risultato positivo di 8,77 mln di euro.

Tale risultato è stato rettificato dai Tavoli. In particolare, come riportato nella nota integrativa al bilancio d'esercizio 2013 della GSA, per quanto riguarda le risorse aggiuntive da bilancio regionale a titolo di coperture LEA relative al gettito da manovre fiscali destinate al SSR, si è fatto riferimento a quanto stabilito nella riunione del 22 luglio 2014, e cioè di destinare al SSR una quota di manovra fiscale relativa all'anno d'imposta 2014 almeno pari a quella necessaria per la copertura delle rettifiche derivanti dalla rideterminazione dei gettiti delle aliquote fiscali degli anni d'imposta 2012 e 2013, nonché dalla consuntivazione del gettito dell'anno d'imposta 2011, e complessivamente pari a circa 54,00 mln di euro.⁸⁹

Dopo le coperture e le rettifiche indicate nella tabella successiva (Tab.40), si evidenzia un avanzo di gestione pari a 62,77 mln di euro.

Tab. 40

Risultato di gestione 2013 a seguito rettifiche da tavolo tecnico e comitato del 22 luglio 2014 e del 25/11/2014			
		(mln di euro)	
		22/07/2014	25/11/2014
A	Modello CEE al netto della voce A0080	8,771	8,770
B	Differenza quota finanziamento indistinto	0,001	0,001
C	Differenza saldo di mobilità	-0,062	0,000
D	Rettifica somma aziende in utile	-9,706	0,000
E	Differenza acconti personale convenzionato	-0,252	0,000
F = A+B+C+D+E	Risultato di gestione rideterminato	-1,248	8,771
	Coperture:		
G	Stima del gettito aumento delle aliquote IRAP e ADD. IRPEF sui livelli massimi - anno imposta 2014 - valore impegnato sul bilancio di previsione 2014 sul capitolo 1038	107,098	107,098
H	Rideterminazione stima gettito a.i. 2013, a.i. 2012 e consuntivazione a.i. 2011	-65,136	-65,136
I	Rideterminazione gettito 0,15 e 0,30 a.i. 2012	12,037	12,037
L = G+H+I	Totale coperture	53,999	53,999
M = F + L	Risultato di gestione dopo le coperture	52,751	62,770

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

⁸⁸ Nel suddetto decreto viene precisato che "...il presente decreto non costituisce approvazione (nemmeno implicita) del bilancio di esercizio al 31 dicembre 2013 delle singole aziende sanitarie ed ospedaliere, oggetto di consolidamento da parte della Regione ai sensi dell'articolo 32, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, stante la necessità di provvedervi, secondo il dettato della precitata norma, con apposito atto positivo".

⁸⁹ In merito all'aggiornamento dei dati di conto economico del bilancio consolidato dell'esercizio 2013, cfr. il decreto commissariale n. 91/2013 e il verbale dei tavoli del 1 aprile 2015.

Il successivo prospetto (Tab.41) mostra il risultato di esercizio 2013 del consolidato sanità (utile di 62,77 mln di euro), distinto per i singoli enti del SSR e per la GSA, raffrontato ai valori degli anni 2011 e 2012.

Tab.41

Risultati economici anni 2011-2012-2013			
Enti SSR e GSA	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013
	(mgl di euro)		
GSA	182.529	349.987	62.345
ASL AV	20.345	-2.467	16.255
ASL BN	-14.049	-10.460	1.494
ASL CE	218	412	27.095
ASL NA1	-307.616	-115.304	-67.926
ASL NA2	-6.263	2.872	20.983
ASL NA3	-18.417	65	17.649
ASL SA	-39.002	-19.531	446
A.O. CARDARELLI NA	-12.521	11	-9.920
A.O. SANTOBONO NA	104	171	-189
A.O. COLLI NA	4.634	0	0
A.O. S.GIOV. SA	-46.100	-19.549	-12.806
A.O. MOSCATI AV	617	-3.415	181
A.O. RUMMO BN	-1.471	-5.476	1.123
A.O. OSP.CIVI. CE	-24.940	-7.120	-14.090
A.O.U. SUN NA	-4	17.937	3.170
A.O.U. FEDERICO II NA	3.962	4.164	15.119
A.O. PASCALE NA	5.040	202	12
TOTALE	-252.934	192.499	60.941
RETTIFICHE	7.458	-44.712	1.829
RISULTATO NETTO	-245.476	147.787	62.770

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Le successive tabelle (Tabb. 42 e 43) mostrano, per gli anni 2012 e 2013 i dati di risultato di esercizio, indicati nel prospetto 41, distinti nei macroaggregati di ricavo e di costo che hanno concorso a formarli, consentendo una visione di maggiore dettaglio del fenomeno aziendale, suddiviso nelle principali gestioni (caratteristica, finanziaria e straordinaria), mentre la Tabella 44 ne evidenzia, esclusivamente per la gestione caratteristica, le differenze, espresse in valore assoluto e percentuale, per i due anni considerati.

Tab.42

Risultati di esercizio per macro-aggregati di ricavo e di costo Anno 2012										
(mgl di euro)										
ESERCIZIO 2012	A	B	A - B	C	E	A-B+/- C+/-E	Y	A-B+/- C+/-E-Y		
	Valore della produzione	Costo della produzione	Risultato della gestione caratteristi ca	Risultato della gestione finanziaria	Risultato della gestione straordinaria	Risultato prima delle imposte	Imposte	Risultato netto	Rettifiche	Risultato netto rettificato
GESTIONE ACCENTRATA	1.256.963	906.985	349.978	9	0	349.987	0	349.987		
ASL AV	570.297	564.909	5.388	-139	1.606	6.855	9.322	-2.467		
ASL BN	340.867	339.834	1.033	-56	-4.911	-3.934	6.526	-10.460		
ASL CE	1.173.879	1.139.393	34.486	-617	-12.628	21.241	20.829	412		
ASL NA1	1.654.613	1.690.149	-35.536	-769	-42.196	-78.501	36.803	-115.304		
ASL NA2	1.256.278	1.206.323	49.955	-1.080	-27.101	21.774	18.902	2.872		
ASL NA3	1.315.698	1.286.808	28.890	-5.417	-2.254	21.219	21.154	65		
ASL SA	1.521.089	1.506.844	14.245	-181	3.931	17.995	37.526	-19.531		
A.O. CARDARELLI NA	363.045	348.398	14.647	-1.889	270	13.028	13.017	11		
A.O. SANTOBONO NA	143.134	137.808	5.326	-1	745	6.070	5.899	171		
A.O. COLLI NA	315.798	304.948	10.850	-196	-312	10.342	10.342	0		
A.O. S.GIOVANNI SA	284.492	287.713	-3.221	-319	-3.396	-6.936	12.613	-19.549		
A.O. MOSCATI AV	174.304	171.835	2.469	6	116	2.591	6.006	-3.415		
A.O. RUMMO BN	122.294	122.787	-493	-192	130	-555	4.921	-5.476		
OSP. CIVILE CE	171.316	169.186	2.130	-488	-2.698	-1.056	6.064	-7.120		
A.O.U. SUN NA	142.391	138.690	3.701	-346	18.650	22.005	4.068	17.937		
AOU FEDERICO II NA	274.078	263.804	10.274	-698	1.837	11.413	7.249	4.164		
A.O. PASCALE NA	124.368	121.686	2.682	-1	1.384	4.065	3.863	202		
TOTALE	11.204.904	10.708.100	496.804	-12.374	-66.827	417.603	225.104	192.499	- 44.712	147.787

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Tab.43

Risultati di esercizio per macro-aggregati di ricavo e di costo Anno 2013										
(mgl di euro)										
ESERCIZIO 2013	A	B	A - B	C	E	A-B+/- C+/-E	Y	A-B+/- C+/-E-Y		
	Valore della produzione	Costo della produzione	Risultato della gestione caratteristica	Risultato della gestione finanziaria	Risultato della gestione straordinaria	Risultato prima delle imposte	Imposte	Risultato netto	Rettifiche	Risultato netto rettificato
GESTIONE ACCENTRATA	815.647	717.405	98.242	444	-36.341	62.345	0	62.345		
ASL AV	574.438	552.782	21.656	-1.417	5.111	25.350	9.095	16.255		
ASL BN	349.319	343.646	5.673	-101	2.115	7.687	6.193	1.494		
ASL CE	1.185.793	1.139.362	46.431	-634	2.173	47.970	20.875	27.095		
ASL NA1	1.628.330	1.696.686	-68.356	-633	35.437	-33.552	34.374	-67.926		
ASL NA2	1.297.411	1.253.025	44.386	-901	-3.693	39.792	18.809	20.983		
ASL NA3	1.369.776	1.329.158	40.618	-6.979	5.384	39.023	21.374	17.649		
ASL SA	1.529.227	1.504.806	24.421	-27	10.472	35.172*	34.726	446		
A.O. CARDARELLI	360.477	351.435	9.042	-4.019	-2.391	2.632	12.552	-9.920		
A.O. SANTOBONO	139.530	134.818	4.712	1	666	5.379	5.568	-189		
A.O. COLLI	309.869	305.034	4.835	-59	5.179	9.955	9.955	0		
A.O. S.GIOVANNI SA	299.270	297.173	2.097	-1.521	-850	-274	12.532	-12.806		
A.O. MOSCATI AV	179.348	175.796	3.552	-6	2.515	6.061	5.880	181		
A.O. RUMMO BN	124.992	120.350	4.642	-204	1.471	5.909	4.786	1.123		
OSP. CIVILE CE	168.596	167.191	1.405	-159	-9.596	-8.350	5.740	-14.090		
A.O.U. SUN	148.908	141.556	7.352	-144	-227	6.981	3.811	3.170		
AOU FEDERICO II	289.268	271.440	17.828	-734	6.109	23.203	8.084	15.119		
A.O. PASCALE	130.444	130.264	180	4	3.957	4.141	4.129	12		
TOTALE	10.900.643	10.631.927	268.716	- 17.089	27.491	244.252	218.483	60.941	1.829	62.770

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

* L'importo tiene conto delle rivalutazioni finanziarie per mgl di euro 306 dell'ASL Salerno. La rettifica si riferisce alla rivalutazione delle partecipazioni nella società mista "Malzoni Radiosurgery Center" nella misura del 51% del costo storico dell'impresa controllata.

Tab. 44

Variazione del valore e del costo della produzione esercizi 2012-2013

(mgl di euro)

VARIAZIONI 2012-2013	Variazione assoluta e percentuale valore della produzione		Variazione assoluta e percentuale costi della produzione	
GESTIONE ACCENTRATA	-441.316	-35,11%	-189.580	-20,90%
ASL AV	4.141	0,73%	-12.127	-2,15%
ASL BN	8.452	2,48%	3.812	1,12%
ASL CE	11.914	1,01%	-31	0,00%
ASL NA1	-26.283	-1,59%	6.537	0,39%
ASL NA2	41.133	3,27%	46.702	3,87%
ASL NA3	54.078	4,11%	42.350	3,29%
ASL SA	8.138	0,54%	-2.038	-0,14%
A.O. CARDARELLI NA	-2.568	-0,71%	3.037	0,87%
A.O. SANTOBONO NA	-3.604	-2,52%	-2.990	-2,17%
A.O. COLLI NA	-5.929	-1,88%	86	0,03%
A.O. S.GIOVANNI SA	14.778	5,19%	9.460	3,29%
A.O. MOSCATI AV	5.044	2,89%	3.961	2,31%
A.O. RUMMO BN	2.698	2,21%	-2.437	-1,98%
OSP. CIVILE CE	-2.720	-1,59%	-1.995	-1,18%
A.O.U. SUN NA	6.517	4,58%	2.866	2,07%
AOU FEDERICO II	15.190	5,54%	7.636	2,89%
A.O. PASCALE NA	6.076	4,89%	8.578	7,05%
TOTALE	-304.261	-5,95%	-76.173	-1,35%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Dall'analisi dei dati sopra esposti, si evidenzia un decremento del valore della produzione dall'esercizio 2012 all'esercizio 2013, che passa da 11.204,90 mln di euro per l'anno 2012⁹⁰ a 10.900,64 mln per l'anno 2013, con una riduzione in valore assoluto pari ad 304,26 mln⁹¹, e percentuale del 5,95%. La Regione rappresenta che tale decremento è dovuto in gran parte alla diminuzione, nell'ambito della GSA, delle risorse aggiuntive da bilancio regionale per copertura LEA, come stabilito dai tavoli.

Si può osservare che a tale decremento complessivo del valore della produzione corrisponde una varianza accentuata dello stesso tra le singole aziende del SSR, evidenziandosi

⁹⁰ I valori inseriti nelle tabelle, come risultanti dal conto CE fornito dalla Regione, sono considerati al lordo delle rettifiche, che vengono prese in considerazione complessivamente nella apposita colonna e, per questo motivo, i singoli valori non corrispondono a quelli indicati nel consolidato complessivo sanità, dove le stesse rettifiche vengono, invece, compensate nei singoli importi ivi indicati, senza peraltro alterare il significato e il risultato complessivo del bilancio.

La Regione rappresenta, nelle sue controdeduzioni, che il confronto, qualora venisse esposto considerando le rettifiche di consolidamento anche sugli importi lordi dei ricavi e dei costi, evidenzierebbe una minore variazione degli stessi tra i due esercizi (rispettivamente - 2% e -0,21%).

⁹¹ Il valore della produzione delle aziende del SSR è composto prevalentemente da contributi, con una percentuale degli stessi, rispetto al totale del valore della produzione, che supera il 90 per cento.

differenti valori in diminuzione, o addirittura a volte in aumento, rispetto alla diminuzione globale.

La percentuale di riduzione maggiore, nel 2013 rispetto al 2012, è ascrivibile alla GSA, con 441,31 mln di euro, corrispondente ad un decremento percentuale del 35,11%. Seguono, in ordine decrescente: A.O. Santobono-Pausilipon, con un decremento del valore della produzione del 2,52% ed un decremento in valore assoluto di 3,60 mln di euro; A.O. Dei Colli, con un decremento dell'1,88% (in valore assoluto di 5,92 mln di euro); A.O. Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta, con un decremento dell' 1,59% (in valore assoluto di 2,72 mln di euro); ASL Napoli1 centro con un decremento del valore della produzione del 1,59% ed un decremento in valore assoluto di 26,28 mln di euro.

Presentano invece un incremento percentuale del valore della produzione le seguenti aziende: A.O.U. Federico II, con un incremento percentuale del 5,54% ed un incremento in valore assoluto di 15,19 mln di euro; A.O. San Giovanni e Ruggi d'Aragona, con un incremento percentuale del 5,19% ed un incremento in valore assoluto di 14,78 mln di euro; A.O. Pascale, con un incremento percentuale del 4,89% ed un incremento in valore assoluto di 6,08 mln di euro; A.O.U. SUN, con un incremento percentuale del 4,58% ed un incremento in valore assoluto di 6,51 mln di euro; ASL Napoli3 Sud, con un incremento percentuale del 4,11% ed un incremento in valore assoluto di 54,08 mln di euro.

Questa Sezione non ha potuto verificare, neanche per l'anno 2013, le motivazioni della varianza suddetta in quanto, dai documenti in suo possesso, non sono emersi elementi specifici al riguardo rinviando, pertanto, alle osservazioni in proposito contenute nella sua precedente Deliberazione n. 19/2014, sopra citata.

Il costo della produzione aggregato si caratterizza per una riduzione totale (dal 2012 al 2013) del 1,35% per un importo, in valore assoluto, di 76,17 mln di euro.

Da un'analisi più dettagliata emerge che il decremento maggiore del costo della produzione riguarda la GSA, con una variazione di 189,58 mln di euro (-20,90%). Seguono, in ordine decrescente: A.O. Santobono-Pausilipon con un decremento in valore assoluto di 2,99 mln di euro (-2,17%); ASL Avellino, con un decremento di 12,13 mln di euro (-2,15%); A.O. Rummo di Benevento, con un decremento di 2,44 mln di euro (-1,98%); Ospedale civile di Caserta, con un decremento di 1,99 mln di euro (-1,18%).

Si segnalano, di seguito le aziende che, invece, presentano gli incrementi percentuali maggiori, in ordine decrescente, del costo della produzione: A.O. Pascale, con un incremento del 7,05% (8,58 mln di euro in valore assoluto); ASL Napoli2 Nord, con un incremento del 3,87% (46,70 mln di euro in VA); ASL Napoli3 Sud, con un incremento del 3,29% (42,35 mln di euro in VA); A.O. San Giovanni di Salerno, con un incremento del 3,29% (9,46 mln di euro in VA).

Il risultato globale della gestione caratteristica ha subito un peggioramento corrispondente a 228,09 mln di euro, passando da un risultato positivo di 496,80 mln di euro dell'anno 2012 ad uno, pur sempre positivo, di 268,72 mln nell'anno 2013.

Alla luce di quanto sopra rilevato relativamente alle variazioni del valore della produzione e dei costi della produzione, è possibile osservare che tale peggioramento è dovuto prevalentemente ad un consistente decremento del valore della produzione (essenzialmente finanziamenti), non compensato da un corrispondente decremento della componente del costo della produzione.

In relazione al rilevante scostamento tra consuntivo 2013 e 2012 della GSA, si ritiene opportuno sottolineare la riduzione dei contributi in conto esercizio, che passano da 1,12 mln di euro per l'anno 2012 a 0,68 mln di euro per l'anno 2013.

Il risultato consolidato della gestione finanziaria rileva un peggioramento, passando da una perdita di 12,37 mln di euro dell'anno 2012 ad una di 17,09 mln di euro nell'anno 2013. Tale risultato deriva dall'incremento delle perdite relative alla gestione finanziaria della quasi totalità delle aziende sanitarie, con un peggioramento particolarmente marcato di alcune di esse tra le quali l'ASL Napoli3 Sud, l'A.O. Cardarelli (NA) e l'A.O. San Giovanni (SA) che, da sole, cumulano una perdita superiore a 12,5 mln di euro.

Da una prima osservazione dei dati di bilancio dell'ASL Napoli3 Sud, si rileva che il risultato negativo della gestione finanziaria ammonta a 6,98 mln di euro, in particolare determinato per la quasi totalità dalla voce "altri interessi passivi" per 6,53 mln di euro, per una parte residuale da "interessi passivi su anticipazioni di cassa" (0,32 mln di euro) e da "altri oneri finanziari" per 0,14 mln di euro, senza alcuna ulteriore indicazione al riguardo rinvenibile nella nota integrativa al bilancio consolidato 2013; per quanto riguarda l'A.O. Cardarelli, il risultato negativo della gestione finanziaria ammonta a 4,02 mln di euro, imputabili per circa 0,06 mln di euro alla voce "interessi passivi su anticipazioni di cassa" e per circa 3,96 mln di euro alla voce "altri interessi passivi", relativi ad "*indennizzi forfettari riconosciuti in applicazione dei decreti commissariali 12/2011 e 22/2012 relativi al piano di pagamenti dei debiti pregressi sottoposti a procedure di transazione regionale*" (cfr nota integrativa al bilancio consolidato 2013); il risultato negativo della gestione finanziaria dell'A.O. San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona (SA) ammonta a 1,52 mln di euro, imputabili per circa 0,03 mln di euro alla voce "interessi passivi su mutui", e per circa 1,25 mln di euro alla voce "altri interessi passivi", che "*afferiscono agli interessi moratori corrisposti ai fornitori su debiti scaduti, eccedenti rispetto al Fondo interessi moratori esistente all'1/1/2013.*" (cfr. nota integrativa bilancio consolidato 2013).

Particolarmente consistente è la variazione positiva, tra l'esercizio 2012 e l'esercizio 2013, del risultato complessivo della gestione straordinaria, che passa da una perdita di 66,83 mln di euro del 2012 a un risultato positivo di 27,49 mln di euro nel 2013, incidendo in modo consistente sull'utile d'esercizio totale della gestione sanitaria.

Dai dati forniti dalla Regione, risulta che il miglioramento del risultato economico 2013, rispetto a quanto preventivato, è imputabile in particolare alla corretta contabilizzazione dell'utilizzo fondi per quote vincolate anni precedenti (per ca 29 €/mln) avvenuta solo in sede di consuntivo 2013 con l'emanazione del nuovo riparto (dc 91/2014), alla inferiore quota di accantonamenti rilevata a consuntivo 2013 (per ca 18 €/mln), ai minori costi per il personale (per ca 13 €/mln) e al miglioramento del saldo dei proventi e oneri straordinari (per ca 149 €/mln).

Rispetto PO 2013 si rilevano, invece, maggiori costi della produzione per 101 mln (1%), imputabili in particolare all'acquisto di beni (sanitari e non sanitari) per ca 19,1 €/mln (2%), all'acquisto di servizi per ca 87,8 €/mln (2%) e alle manutenzioni per ca 28,5 €/mln (22%), riguardanti, in particolare l'incremento degli interventi per adeguamenti strutturali e all'adeguamento ISTAT dei vecchi contratti.

Questa Sezione osserva che, al di là delle notizie, esclusivamente contabili presenti in nota integrativa e ad alcune osservazioni in merito alle voci di costo che hanno subito un aumento, nulla si rileva a proposito dei fenomeni sostanziali che hanno dato luogo alle rispettive movimentazioni né, tantomeno, in merito a eventuali valutazioni di congruità e relativi controlli, sia per quanto riguarda i costi della gestione caratteristica che per quelli finanziari che straordinari.

Tali affermazioni sono corroborate anche dall'esito dei controlli svolti attraverso indagini su specifiche Asl, per i quali si è in attesa, ad oggi, delle soluzioni definitive alle problematiche rilevate (cfr. Deliberazioni n. 6 e 109 dell'anno 2016 di questa Sezione di Controllo) ⁹².

⁹² La Regione precisa, nelle sue controdeduzioni, che:

le misure relative al blocco del turn-over e ad una più attenta gestione dei fondi del trattamento accessorio, hanno consentito di rilevare nel 2013 un costo per il personale inferiore del 13,3% rispetto a quello registrato nel 2009 (riduzione del 2,8% su base nazionale e del 7,7% delle regioni in piano di rientro); il costo di acquisto dei prodotti farmaceutici si è incrementato del 17,6% rispetto al 2009 (+ 21,5% su base nazionale e + 25,4% nelle regioni in piani di rientro); il costo di acquisto di "altri beni e servizi" si è ridotto del 5,3% rispetto al 2009 (+4,6% su base nazionale e + 0,9% nelle regioni in Piano di rientro).

6.2.3 – La situazione patrimoniale al 31 dicembre 2013

Il quadro della situazione patrimoniale del bilancio consolidato della sanità al 31 dicembre 2013, rappresentato nel sottostante prospetto (Tab.45), mostra un valore totale dell'attivo pari a 8.376,69 mln di euro, composto dalla voce (A) immobilizzazioni, di 1.999,08 mln di euro, dalla voce (B) relativa all'attivo circolante, di 6.372,98 mln di euro, dalla voce (C) ratei e risconti attivi, per 4,63 mln di euro.

Il passivo è costituito dalla somma del patrimonio netto (A) di 1.775,46 mln di euro e dalle seguenti componenti: (B) fondi per rischi ed oneri, pari a 1.527,16 mln di euro, (C) trattamento di fine rapporto, pari a 73,60 mln di euro, (D) debiti per 4.989,40 mln di euro, (E) ratei e risconti passivi, di 11,07 mln di euro.

Si rileva una disegualianza nella voce dei conti d'ordine inseriti nell'attivo e nel passivo dello stato patrimoniale, senza che emergano particolari spiegazioni in proposito dai documenti contabili.

Tab. 45

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO ESERCIZIO 2013			
(mgl di euro)			
ATTIVO		PASSIVO	
A)immobilizzazioni	1.999.077	A) patrimonio netto	1.775.461
I) immateriali	21.919	B) fondi per rischi ed oneri	1.527.159
II) materiali	1.967.871	C) trattamento fine rapporto	73.603
III) finanziarie	9.287	D) debiti	4.989.396
B) attivo circolante	6.372.976	E) ratei e risconti passivi	11.068
I) rimanenze	142.497		
II) crediti	5.174.611		
III) att. Finanziarie no imm.	0		
IV disponibilità liquide	1.055.868		
C) ratei e risconti attivi	4.634		
TOTALE ATTIVO (A+B+C)	8.376.687	TOTALE PASSIVO (A+B+C+D+E)	8.376.687
D) conti d'ordine	131.976	F) conti d'ordine	390.457

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Di seguito si riporta lo stato patrimoniale consolidato sanità al 31 dicembre 2013, riclassificato con il criterio della liquidità ed esigibilità decrescente, con esposizione anche dei corrispondenti dati di bilancio relativi all'esercizio 2012 e delle relative differenze (Tab.46).

Tab.46

STATO PATRIMONIALE RICLASSIFICATO			
	(mgl di euro)		
	31.12.13	31.12.12	differenza
rimanenze	142.497	151.237	-8.740
crediti v/clienti	5.174.610	6.347.003	-1.172.393
v/Stato	1.866.016	2.225.501	-359.485
v/Regione e Prov. Autonoma	1.229.821	2.105.448	-875.627
v/Comuni	186.427	185.491	936
v/Aziende sanitarie pubbliche	58.401	57.737	664
v/società partecipate Reg.	762.534	441.506	321.028
v/Erario	5.208	4.364	844
v/Altri	1.066.203	1.326.956	-260.753
disponibilità liquide	1.055.869	1.099.934	-44.065
ratei e risconti attivi	4.634	10.897	-6.263
Totale attivo corrente	6.377.610	7.609.071	-1.231.461
immobilizz. Immateriali	21.919	27.559	-5.640
immobilizz. Materiali	1.967.871	1.972.418	-4.547
immobilizz. Finanziarie	9.287	15.155	-5.868
Totale attivo immobilizzato	1.999.077	2.015.132	-16.055
TOTALE ATTIVO	8.376.687	9.624.203	-1.247.516
debiti esig. Entro 12 mesi	4.940.052	6.962.812	-2.022.760
v/Stato	16.268	21.678	-5.410
v/Regione e Prov. Autonoma	153.626	173.039	-19.413
v/Comuni	4.496	12.230	-7.734
v/Aziende sanitarie pubbliche	2.682	1.510	1.172
v/società partecipate Reg.	267.380	202.434	64.946
v/Fornitori	3.861.456	5.696.254	-1.834.798
v/Istituto Tesoriere	113.695	127.116	-13.421
v/erario	72.989	111.145	-38.156
v/Istituti prev. Ed Assistenziali	89.237	126.718	-37.481
v/Altri	315.109	490.688	-175.579
v/altri finanziatori entro 12 mesi	40.437		
mutui passivi entro 12 mesi	2.677		
ratei e risconti passivi	11.068	41.585	-30.517
Totale passivo corrente	4.951.120	7.004.397	-2.053.277
fondi per rischi ed oneri	1.527.159	1.460.805	66.354
trattamento fine rapporto	73.603	68.982	4.621
debiti per mutui passivi	4.603	8.818	-4.215
debiti v/comuni oltre 12 mesi	7.985		
debiti v/fornitori oltre 12 mesi	10.895		
debiti v/altri finanziatori oltre	20.592		
debiti v/altri oltre 12 mesi	5.269		
Totale passivo consolidato	1.650.106	1.538.605	111.501
fondo di dotazione	935.222	1.003.202	-67.980
finanziamenti per investimenti	1.196.796	1.049.427	147.369
riserve da donazioni e lasciti v.	4.078	4.723	-645
altre riserve	463.537	185.700	277.837
contributi ripiano perdite	4.080.741	4.640.505	-559.764
utili (perdite) portati a nuovo	- 4.967.683	-5.950.144	982.461
utile (perdita) d'esercizio	62.770	147.788	-85.018
Patrimonio netto	1.775.461	1.081.201	694.260
TOTALE PASSIVO	8.376.687	9.624.203	-1.247.516

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Si precisa che le voci del bilancio consolidato sono da considerare al netto delle eventuali rettifiche dovute al consolidamento stesso; conseguentemente, per raccordare le voci di bilancio del consolidato con la somma algebrica delle voci di bilancio delle singole aziende del SSR (rappresentate nella successiva Tab. 48), è necessario tener conto di tali rettifiche (ad esempio, i crediti v/Regione 2013, nel bilancio consolidato ammontano a 1.229,82 mln di euro; tuttavia la somma algebrica dei crediti v/Regione vantati dalle singole aziende del SSR ammonta a 4.102,75 mln di euro e, per avere una conciliazione di tale valore con l'importo di 1.229,82 mln di euro del bilancio consolidato, bisogna elidere i crediti infragruppo, e cioè i crediti tra le singole aziende del SSR per 198,75 mln di euro e i crediti tra le aziende del SSR e la GSA per 2.674,18 mln di euro).

Sulla base della premessa indicata, nello stato patrimoniale riclassificato, si rileva un decremento dell'attivo corrente di 1.231,46 mln di euro, dovuto in buona parte ad una diminuzione della voce "crediti verso clienti", pari a mln di euro 1.172,39, riguardante essenzialmente crediti verso la Regione, verso lo Stato e verso altri, compensati parzialmente da aumenti di crediti verso le società partecipate della Regione, verso Comuni, verso Erario e verso Aziende sanitarie pubbliche. Le disponibilità liquide subiscono una riduzione di 44,06 mln di euro.

La riduzione, nell'ambito dell'attivo corrente, dei crediti v/Regione, che passano da 2.105,45 mln di euro nel 2012 a 1.229,82 mln di euro nel 2013, con una variazione di 875,63 mln di euro rispetto al valore di bilancio dell'esercizio 2012, si riferisce per la quasi totalità (1.229,30 mln di euro) alla GSA.

La voce contabile relativa ai crediti v/società partecipate e/o enti dipendenti dalla Regione per 762,53 mln di euro, si riferisce per la quasi totalità (760,29 mln di euro) al credito verso la SORESA, relativo al finanziamento della Regione quale socio unico per l'attività di centralizzazione degli acquisti.

In particolare, pur rilevandosi che tale credito verso SORESA riguarda finanziamenti (per circa 512,23 mln di euro) concernenti le risorse trasferite a tale società per attività di centralizzazione degli acquisti, che vengono poi trattenute alle aziende sulle rimesse mensili, finanziamenti (pari a circa 138,06 mln di euro), derivanti dall'applicazione del dca n° 90/2013, con il quale si procede alla graduale attuazione della Centrale unica di pagamento, prevista dalle leggi regionali n° 4/2011, n° 41/2012 e dal dca n° 11 del 31 gennaio 2013, e finanziamenti in essere in base al d. l. n. 35/2013 e dca n° 12/2011 (pari a circa 110,00 mln di euro), non emergono, dai documenti pervenuti, né dalla nota integrativa, specifici commenti in merito alla congruità e al controllo delle somme trasferite.

La voce contabile "crediti verso altri" subisce un decremento di 260,75 mln di euro, rispetto al valore dell'esercizio precedente ed ammonta, nel bilancio 2013, a 1.066,20 mln di euro; essa fa riferimento alle ASL Napoli1 per 676,60 mln di euro, imputabili per la maggior parte alla voce "anticipi per pignoramenti", all'ASL Napoli3 Sud per 166,39 mln di euro, relativi principalmente alla regolarizzazione delle carte contabili pregresse, all'ASL Salerno per 59,26 mln di euro, di cui circa 32,66 mln di euro riferibili a rimborsi o altre prestazioni per le quali la Regione riferisce che " *...è in corso un'analisi al fine di stabilire la corretta natura del credito, cui seguirà l'eventuale riallocazione nella voce effettiva di riferimento.*" (cfr nota integrativa bilancio consolidato 2013).

Si precisa che nell'ambito dello stato patrimoniale riclassificato, di cui alla tabella 46, l'attivo corrente corrisponde alla somma algebrica dell'attivo circolante e dei ratei e risconti attivi, come evidenziati nella successiva tabella 47.

L'attivo immobilizzato subisce una contrazione di 16,05 mln di euro, dovuta ad una riduzione delle immobilizzazioni finanziarie per 5,87 mln di euro, delle immobilizzazioni immateriali per 5,64 mln di euro e delle immobilizzazioni materiali per 4,55 mln di euro.

Nell'ambito del passivo corrente si rileva un decremento di 2.053,28 mln di euro rispetto all'esercizio precedente, dovuto principalmente ad una considerevole riduzione dei debiti verso fornitori pagabili entro i 12 mesi, che passano da 5.696,25 mln di euro nell'anno 2012, a 3.861,45 mln di euro nell'anno 2013.

Si rileva, per contro, un incremento dei debiti verso società partecipate dalla Regione per 64,95 mln di euro.

Dall'analisi della tabella si può osservare che non tutte le voci del passivo corrente sono presenti in entrambi gli esercizi; infatti nell'esercizio 2013 vengono evidenziati anche i debiti verso finanziatori entro i 12 mesi per 40,44 mln di euro, nonché mutui passivi entro i 12 mesi per 2,68 mln di euro, voci che non emergono, prima facie, nel bilancio relativo all'esercizio 2012, a seguito di un diverso metodo espositivo delle stesse.

Nell'ambito del passivo consolidato si rileva un incremento di 111,50 mln di euro rispetto all'esercizio precedente, dovuto essenzialmente a un aumento (66,35 mln di euro) dei fondi per rischi e oneri.

Si rileva tuttavia che nell'ambito del passivo consolidato, così come evidenziato sopra per quanto riguarda il passivo corrente, esistono delle differenze di rappresentazione tra l'esercizio 2012 e l'esercizio 2013 in quanto, in quest'ultimo esercizio, sono presenti alcune voci di bilancio che non erano presenti nell'esercizio precedente, (in particolare debiti v/comuni oltre i 12 mesi per 7,98 mln di euro, debiti v/fornitori oltre i 12 mesi per 10,89 mln di euro, debiti v/finanziatori oltre i 12 mesi per 20,59 mln di euro e debiti v/altri oltre i 12 mesi per 5,27 mln di euro, che complessivamente incidono in modo rilevante sull'incremento rilevato del passivo consolidato).

Il patrimonio netto rileva un aumento di valore rispetto all'anno 2012, passando da 1.081,20 mln di euro a 1.775,46 mln di euro.

La Regione evidenzia che, sul piano meramente contabile e per quanto attiene nello specifico i bilanci individuali delle singole aziende, risultano ancora appostazioni ascritte alla voce "perdite portate a nuovo" che, pur se considerate al netto dei contributi per ripiano perdite (inserite in separata voce del patrimonio netto), evidenzierebbero un ammontare di perdite ancora da coprire.

Nella nota integrativa al bilancio consolidato sanità 2013, si specifica che tale ammontare dovrà essere coperto attraverso mere regolarizzazioni contabili legate all'assunzione di opportuni provvedimenti di formale destinazione di somme trasferite alle aziende a diverso titolo (non formale assegnazione in conto ripiano perdite delle erogazioni effettuate dalla Regione ex d. l. 35/2013 direttamente alle aziende, ovvero alla SORESA spa, quale centrale di pagamento⁹³, la non completa erogazione delle risorse incassate a valere sul d. l. 35/2013 e la non formale destinazione della riserva patrimoniale costituita da parte delle aziende ai sensi del dca 91/2014.

Nella Tab.47 viene rappresentato lo Stato patrimoniale del bilancio sanitario per macrovoci totali, distinte per singola Azienda sanitaria e ospedaliera regionale, con evidenziazione delle rettifiche operate ai fini del consolidamento.

Si può rilevare come la GSA, da sola, abbia un attivo circolante che ammonta a circa la metà del totale dell'attivo circolante di tutte le aziende prima del consolidamento⁹⁴.

Le operazioni di rettifica, in fase di consolidamento dello stato patrimoniale, consistono in una depurazione dei rapporti creditori e debitori esistenti tra le singole aziende ed in particolare una depurazione dei rapporti di credito e debito esistente tra le aziende del SSR e la GSA. Quest'ultima operazione di rettifica comporta da sola una riduzione dell'attivo circolante consolidato di 3.818,60 mln di euro. Lo stesso fenomeno si evidenzia per i debiti in fase di consolidamento, per cui il totale dei debiti passa da 9.008,58 a 4.989,40 mln di euro.

⁹³ Le aziende contabilizzerebbero le somme incassate a valere sul d. l. n. 35/2013, provvisoriamente, tra i "debiti v/Regione", in attesa di successivi provvedimenti regionali che ne definiscano l'imputazione contabile a ripiano perdite o in conto esercizio.

⁹⁴ Tale dato lascia emergere, in maniera palese, la rilevanza dell'ammontare di risorse gestito in modo accentrato dalla Regione

Stato patrimoniale per macro-aggregati con rettifiche di consolidamento AA.SS. E GSA

Anno 2013

(mgl di euro)

ESERCIZIO 2013	A	B	C	A+B+C	A	B	C	D	E	A+B+C+D+E
	immobilizzazioni	attivo circolante	ratei e risconti attivi	TOTALE ATTIVO	patrimonio netto	fondi rischi ed oneri	TFR	debiti	ratei e risconti passivi	TOTALE PASSIVO
GESTIONE ACCENTRATA	0	5.056.765	0	5.056.765	1.616.182	394.996	0	3.045.587	0	5.056.765
ASL AV	55.076	297.564	63	352.703	29.300	75.865	6.140	241.398	0	352.703
ASL BN	58.211	124.080	9	182.300	-214	30.593	2.342	149.579	0	182.300
ASL CE	192.198	450.366	37	642.601	-121.923	190.341	5.530	568.653	0	642.601
ASL NA1	454.151	1.399.005	1.847	1.855.003	70.066	183.341	19.863	1.581.719	14	1.855.003
ASL NA2	87.337	406.128	156	493.621	-118.983	59.971	18.687	533.946	0	493.621
ASL NA3	151.983	783.573	0	935.556	-178.863	138.524	11.571	962.785	1.539	935.556
ASL SA	265.808	466.815	576	733.199	-125.500	151.150	6.623	700.910	16	733.199
A.O. CARDARELLI	102.097	162.431	0	264.528	25.212	10.891	3	228.422	0	264.528
A.O. SANTOBONO	51.182	86.559	27	137.768	57.548	23.218	178	56.817	7	137.768
A.O. COLLI	75.739	199.293	244	275.276	104.350	38.596	578	131.697	55	275.276
A.O. S.GIOVANNI SA	125.100	156.847	2	281.949	90.955	20.758	101	170.135	0	281.949
A.O. MOSCATI AV	203.215	80.846	0	284.061	206.875	22.089	0	55.097	0	284.061
A.O. RUMMO BN	68.288	69.282	16	137.586	75.031	5.410	0	57.137	8	137.586
OSP. CIVILE CE	34.855	129.601	0	164.456	16.904	15.450	0	132.008	94	164.456
A.O.U. SUN	6.990	148.849	1.409	157.248	-7.572	37.105	228	127.281	206	157.248
AOU FEDERICO II	12.657	242.874	0	255.531	-31.098	91.970	1.759	192.900	0	255.531
A.O. PASCALE	54.190	129.451	248	183.889	65.362	36.891	0	72.507	9.129	183.889
TOTALE	1.999.077	10.390.329	4.634	12.394.040	1.773.632	1.527.159	73.603	9.008.578	11.068	12.394.040
DEPURAZIONE DEBITI E CREDITI TRA AA.SS.		-198.750						-831.891		
DEPURAZIONE CREDITI E DEBITI TRA AA.SS. E GSA		-3.818.603						-3.187.291		
ALTRE RETTIFICHE					1.829					
TOTALE CONSOLIDATO	1.999.077	6.372.976	4.634	8.376.687	1.775.461	1.527.159	73.603	4.989.396	11.068	8.376.687

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

6.3 – L'indebitamento

La situazione dell'indebitamento sanitario è sintetizzata nei successivi prospetti (Tabb.48/49) che mostrano, rispettivamente, il dettaglio del debito del consolidato sanità al 31 dicembre 2013, distinto per tipologie, e il dettaglio dei soli debiti verso i fornitori, distinti per la GSA e per le singole ASL e Aziende ospedaliere, con comparazione della medesima voce dell'esercizio precedente.

Emerge la rilevante riduzione sia del debito totale che di quello verso i fornitori, passando, il primo dai 6.971,63 mln di euro del 2012 ai 4.989,40 mln di euro del 2013⁹⁵, e i secondi da 5.696,25 mln di euro del 2012 a 3.872,35 del 2013,^{96 97} confermandosi la generale tendenza in diminuzione iniziata nel 2011, per effetto dell'attuazione sia delle azioni poste in essere dalla gestione commissariale nell'ambito del dca n. 12/2011, sia del d.l. n. 35/2013, con relativa riduzione dei tempi di pagamento.⁹⁸

⁹⁵ Ulteriore riduzione si evidenzia al 31 dicembre 2014, con un ammontare di debito totale pari a mln di euro 3.852,52 (dato, non ancora definitivo, ma tendenzialmente rispondente al vero, in quanto rilevato dalla riunione dei tavoli del 5 novembre 2015).

⁹⁶ Ulteriore riduzione si evidenzia al 31 dicembre 2014, con un ammontare di debito verso i fornitori pari a mln di euro 3.111,03.

⁹⁷ Si ribadisce che l'ammontare del debito del consolidato sanità è indicato al lordo degli importi dei crediti per documenti contabili da regolarizzare e delle disponibilità liquide vincolate.

⁹⁸ In merito all'analisi del debito e della sua gestione si rinvia all'ampia trattazione contenuta nella Relazione allegata alla Deliberazione di parifica relativa all'anno 2012, n. 19 del 17 marzo 2014, sopra citata.

Tab. 48

DEBITI DA STATO PATRIMONIALE BILANCIO CONSOLIDATO SANITA' 2013 - 2012

(mgl di euro)

	Cod SP	Debito	2013	2012	differenza 2013-2012
1	PDA000	DEBITI PER MUTUI PASSIVI	7.280	8.818	-1.538
2	PDA010	DEBITI V/STATO	16.268	21.678	-5.410
3	PDA070	DEBITI V/REGIONE	153.626	173.039	-19.413
4	PDA130	DEBITI V/COMUNI	12.481	12.230	251
5	PDA140	DEBITI V/AZIENDE SANITARIE PUBBLICHE	2.682	1.510	1.172
6	PDA240	DEBITI V/SOCIETA' PARTECIPATE E/O ENTI DIPENDENTIDALLA REGIONE	267.379	202.434	64.945
7	PDA280	DEBITI V/FORNITORI	⁹⁹ 3.872.352	5.696.254	-1.823.902
8	PDA310	DEBITI V/ISTITUTO TESORIERE	113.695	127.116	-13.421
9	PDA320	DEBITI TRIBUTARI	72.989	111.145	-38.156
10	PDA350	DEBITI V/ALTRI FINANZIATORI INANZIATORI	¹⁰⁰ 61.029	80.626	-19.597
11	PDA330	DEBITI V/ISTITUTI PREVIDENZIALI, ASSISTENZIALI E SICUREZZA SOCIALE	89.237	126.718	-37.481
12	PDA340	DEBITI V/ALTRI	320.378	410.062	-89.684
		TOTALE	4.989.396	6.971.630	-1.982.234

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

99 Il valore del debito verso i fornitori, indicato nello SP consolidato sanitario 2013 in 3.872.352 mgl di euro, non subisce alcuna rimodulazione in seguito alla verifica posta in essere al fine della compilazione del consolidato 2013, contrariamente a quanto era avvenuto in occasione della redazione del bilancio consolidato 2012. Si rilevano invece le variazioni di consolidamento di alcune voci quali i debiti verso Regione o Provincia autonoma, indicati nel bilancio al lordo del consolidamento per mgl 1.295.268, che subiscono delle variazioni consistenti a seguito della depurazione dei crediti e debiti infragruppo, per cui l'importo del debito verso Regione a seguito del consolidamento ammonta a mgl euro 153.626, i debiti verso Aziende sanitarie pubbliche si riducono da mgl 2.880 a mgl 2.682; i debiti verso altri, voce comprendente i debiti v/dipendenti, debiti v/gestioni liquidatorie e v/altri, restano invariati a 381.407 mgl di euro, non subendo alcuna variazione a seguito del processo di consolidamento.

100 Nel prospetto fornito dalla Regione, relativo alle voci di debito del bilancio dell'anno 2013, l'importo di mgl di euro 61.029, corrispondente alla voce contraddistinta dal codice PDA350, ("debiti vs altri finanziatori"), è compreso nella voce PDA340, relativa ai "debiti vs altri", indicata per un importo complessivo in bilancio di mgl di euro 381.407. Nella tabella l'importo relativo alla voce "debiti vs altri" è rappresentato per mgl di euro 320.378, ovvero al netto dell'importo della voce "debiti vs altri finanziatori", al fine di rendere la rappresentazione dei dati omogenea e confrontabile con i dati dell'anno 2012.

Tab. 49

DEBITI VERSO FORNITORI ANNO 2013 E ANNO 2012

(mgl di euro)

PDA 280 D.VII) DEBITI V/FORNITORI	ANNO 2013	ANNO 2012	DIFFERENZA 2013-2012	VARIAZIONE PERCENTUALE
GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA	48.584	117.643	-69.059	-59%
ASL AVELLINO	170.916	168.507	2.409	1%
ASL BENEVENTO	57.484	92.568	-35.084	-38%
ASL CASERTA	308.435	446.950	-138.515	-31%
ASL NAPOLI 1 CENTRO	1.163.478	1.870.269	-706.791	-38%
ASL NAPOLI 2 NORD	262.544	349.852	-87.308	-25%
ASL NAPOLI 3 SUD	630.609	844.970	-214.361	-25%
ASL SALERNO	597.150	850.714	-253.564	-30%
AO CARDARELLI	102.909	187.577	-84.668	-45%
AO SANTOBONO	19.478	19.119	359	2%
AO DEI COLLI	85.613	90.876	-5.263	-6%
AOU SAN GIOVANNI RUGGI D'ARAGONA	82.690	137.711	-55.021	-40%
AO MOSCATI	45.833	43.753	2.080	5%
AO RUMMO	27.956	21.550	6.406	30%
AO OSPEDALE CIVILE DI CASERTA	67.947	112.735	-44.788	-40%
AOU SUN	32.683	82.636	-49.953	-60%
AOU FEDERICO II	111.231	193.588	-82.357	-43%
IRCCS PASCALE	56.812	65.236	-8.424	-13%
TOTALE DEBITI V/ FORNITORI	3.872.352	5.696.254	-1.823.902	-32%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Regione Campania

Si rappresenta, infine che, se si aggiunge al debito del consolidato sanità (Asl, Aziende ospedaliere e GSA), come sopra rappresentato, la parte di debito della Regione riferita a tale settore (comprensiva di mutui, obbligazioni, cartolarizzazioni, prestiti MEF e, a partire dal bilancio 2013, il debito per le anticipazioni ricevute ex articolo 3 del dl n. 35/2013), si perviene ad un debito totale sanitario, al 31 dicembre 2013, pari a ca mln di euro 10.519 (4.989 più 5.530) che, pur se confermativo del trend in riduzione evidenziatosi lo scorso anno per le Aziende sanitarie, fa emergere un aumento del debito proprio della Regione, a seguito dell'introito dell'anticipazione ex d.l. n. 35/2013.¹⁰¹

¹⁰¹ La Regione evidenzia che, dall'importo del debito sanitario occorre detrarre l'importo del finanziamento effettuato dalla Regione alla società Soresa per gli acquisti centralizzati da essa effettuati in quanto, di fatto, i debiti verso i fornitori risultano da quest'ultima già estinti, mentre nelle contabilità delle singole aziende risultano ancora in essere debiti verso la stessa società (riclassificati tra i debiti verso fornitori o debiti verso società partecipate o verso enti regionali), atteso che le trattenute alle singole aziende, da parte della Regione rispetto alle somme dalla stessa anticipate alla Soresa, avviene nella misura massima di sei mensilità, sulla base della rendicontazione dettagliata della spesa sostenuta per gli acquisti di ciascuna azienda sanitaria.

6.4 – Piano di rientro dal disavanzo, programmi operativi e risultato delle verifiche dei Ministeri affiancanti

La Regione Campania, con decreto n. 5 del 14 gennaio 2013 del Commissario ad acta, ha adottato il bilancio economico preventivo GSA consolidato sanità per l'esercizio 2013.

Con dca n. 108 del 10 ottobre 2014 la stessa ha proceduto alla riadozione del programma operativo 2013-2015 per l'adeguamento agli indirizzi ministeriali.

In proposito, questa Corte, con istruttoria del 28 novembre 2014, chiedeva notizie in merito alla realizzazione degli obiettivi previsti dagli atti di programmazione adottati, relativamente all'anno 2013, e ai conseguenziali provvedimenti eventualmente adottati nel caso di mancato raggiungimento degli stessi.

Dai dati forniti dalla Regione in data 21 aprile 2015, e dal raffronto di quelli risultanti dal bilancio economico di previsione sanità 2013 e di rendiconto per lo stesso anno, emerge che il miglioramento tra il risultato di esercizio programmato (-82,85 mln di perdita) e il risultato raggiunto (+ 8,77 mln di euro di utile) deriva essenzialmente da:

- corretta contabilizzazione dell'utilizzo di fondi per quote vincolate degli anni precedenti, da inferiori accantonamenti a consuntivo, da minori costi del personale (dovuti essenzialmente a unità cessate nel 2013) e dal rilevante aumento del saldo positivo tra oneri e proventi straordinari;

- risultano invece in aumento, rispetto alle previsioni, i costi della produzione per circa 101 mln di euro, imputabili essenzialmente alla crescita dei costi per acquisto di beni sanitari e non sanitari (per circa 19,1 mln di euro), di servizi (ca 87,8 mln di euro) e di manutenzioni (ca 28,5 mln di euro).

Ebbene, a fronte di tali dati e notizie, può osservarsi che:

- il miglioramento del risultato economico, rispetto a quanto preventivato, è derivato non dalla riduzione dei normali costi di gestione (che risultano invece aumentati), ma da operazioni contabili, della cui bontà possono conoscere e rispondere solo i soggetti che le hanno poste in essere;

- non emergono commenti specifici circa il dovuto rispetto, dati gli aumenti dei costi di gestione rispetto a quanto preventivato (pur se risulta una riduzione degli stessi rispetto ai costi di gestione avuti nell'anno 2012), delle leggi in materia di obblighi di riduzione delle spese sanitarie, specie in merito ai costi accentrati della GSA e della società partecipata, pur se alcune notizie vengono fornite in merito al controllo dei costi delle singole Aziende sanitarie. Riferisce, infatti, la Regione, che *"Per ogni Azienda sono stati individuati degli indicatori per il monitoraggio e valutazione dei dati di spesa...Per l'anno 2014...si è costruita una griglia che tiene conto del peso per Azienda del valore CE rapportato al dato NSIS (nuovo sistema informativo sanitario) e di quanto ogni Azienda incida sul totale della spesa complessiva...al fine di sensibilizzare a un miglioramento di risultato e alla soluzione di criticità nella rilevazione del dato...che consenta di elaborare azioni di risparmio sui costi e quantità"*.¹⁰²

- la considerazione che la riduzione del costo del personale sia derivata essenzialmente dalla cessazione di unità in servizio, senza nulla aggiungere in merito alle attività poste in essere dalla Regione al fine di una più efficiente organizzazione e controllo delle relative spese, non consente di esprimere giudizi di merito¹⁰³;

¹⁰² Per l'anno 2014, dalla verifica dei tavoli del 30 luglio 2015, emerge un ulteriore aumento dei costi della gestione caratteristica di circa 60 mln di euro rispetto a quanto sostenuto nell'anno 2013, dovendosi anche considerare, in aggravio, che la diminuzione delle spese di personale (pari a ca 67 mln di euro), deriva in gran parte alla riduzione del personale in servizio che, al 31 dicembre 2014 si contrae di 1.271 unità.

¹⁰³ Ciò è avvalorato anche da quanto rilevato, sulla questione, da questa Sezione in sede di verifica dei bilanci di due aziende sanitarie (cfr. deliberazioni n. 6 e n. 109 del 2016); in particolare, dall'ultima, relativa alla Asl Na3 sud, emergeva quanto segue: *"...si prende atto delle concrete misure poste in essere dall'Azienda...considerandole idonee a una esatta risoluzione dei problemi rilevati...E' ovviamente necessario che le azioni esattamente implementate continuino ad essere concretamente realizzate, con celerità e senza interruzione, sotto il controllo e vigilanza degli organi regionali"*.

- nella gestione straordinaria emerge una forte differenza tra quanto preventivato (una perdita di ca 45 mln di euro) e quanto realizzato (un utile di ca 27 mln di euro), con evidenti influenze di tale dato sul risultato globale di esercizio dell'intero sistema sanitario;

- occorre comunque rilevare che, dal punto di vista procedurale e documentale, le risposte all'istruttoria di questa Corte, in relazione all'anno 2013, sono state molto più chiare e puntuali rispetto al passato; che per la prima volta è stato adottato il bilancio economico preventivo della GSA e del consolidato sanità, e che la nota integrativa fornisce dati più esaustivi rispetto al passato.

Dalla relazione sulla gestione del bilancio consolidato consuntivo 2013, avente la finalità di rappresentare le principali azioni in corso per l'attuazione del piano di rientro del settore sanitario e l'andamento della situazione economica, patrimoniale e finanziaria relativa al consuntivo consolidato della sanità nel medesimo anno, emergono i seguenti obiettivi aziendali, che la Regione ritiene di dover *"necessariamente porre in essere nel breve-medio periodo, al fine di risolvere le principali criticità rilevate dal tavolo tecnico e comitato permanente per la verifica degli adempimenti, anch'esse evidenziate nel precitato documento..."*.

Tali previste azioni riguardano:

- il completamento della fase implementativa delle reti assistenziali e il perfezionamento della rete ospedaliera;
- la ricognizione ed integrazione del fondo rischi a fronte del contenzioso in capo alle Aziende sanitarie, dovuto principalmente al ritardato pagamento dei fornitori, alla fissazione dei tetti di spesa nonché alle ancora pendenti questioni su tariffe, etc;
- il superamento dei ritardi sia rispetto alla definizione del percorso di accreditamento definitivo, sia alla corretta e tempestiva attuazione degli adempimenti necessari per migliorare la qualità dei livelli essenziali di assistenza nonché delle criticità rilevate relativamente al sistema di tessera sanitaria;
- il superamento della rilevante criticità rappresentata dall'ingente quantità di carte contabili da regolarizzare nell'ASL Napoli1 Centro ed in misura minore nell'ASL Napoli3 Sud;¹⁰⁴
- il miglioramento dei flussi informativi (economico-produttivi) allo stato non ancora sufficientemente rispondenti a requisiti di completezza, qualità e puntualità;
- l'attivazione delle procedure relative al percorso attuativo di certificabilità dei dati contabili degli enti del SSR;
- lo sviluppo di un sistema informativo in grado di rispondere agli obiettivi di governo e monitoraggio del SSR nonché l'assolvimento degli obblighi di formazione lungo l'asse Aziende-Regione-NSIS (Nuovo Sistema Informativo Sanitario), garantendo la coerenza e l'integrazione con le metodologie definite nell'ambito del sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS), con i modelli dei dati del suddetto NSIS e con quelli previsti dal d. lgs. n°118/11.

Inoltre, la Regione evidenzia la mancata sottoscrizione del nuovo accordo di programma per gli investimenti per l'utilizzo delle somme a sua disposizione, sottolineando come ciò rallenti la realizzazione della programmazione sanitaria di cui al Piano ospedaliero approvato con il dca n. 49/2010 e che, con il dca n. 138/2012, ha presentato la propria proposta di accordo di programma per l'utilizzo di circa 382,84 mln di euro per il settore degli investimenti sanitari ex art. 20 della legge 11 marzo 1988 n° 67.

Circa l'analisi della situazione economica relativa all'anno 2013, l'ente sottolinea che il risultato positivo risulta parzialmente influenzato dalla contabilizzazione, tra i ricavi della GSA, del gettito disponibile per l'equilibrio 2013, derivante dalla massimizzazione delle aliquote fiscali per l'anno d'imposta 2014 e stimato nel verbale del tavolo di verifica ministeriale del 22

¹⁰⁴ La Regione, nei suoi commenti, si riferisce esclusivamente a queste due Aziende. Nulla emerge, in merito al fenomeno delle irregolarità documentali in oggetto, a proposito di tutte le altre Asl e Aziende sanitarie campane, facendosi presupporre, tale silenzio, che l'Ente abbia controllato e che tutta la documentazione sia regolare. Questa Corte nulla può dire in proposito, essendosi la sua indagine specifica rivolta esclusivamente proprio alle due Asl sopramenzionate, restando nella responsabilità della Regione e della Struttura commissariale le modalità di attuazione dei controlli e le relative conseguenze.

luglio 2014 in ca 53,99 mln di euro e che, anche senza considerare tale componente di ricavo, il consolidato sanità 2013, rileverebbe un utile di ca 8,77 mln di euro, con un incremento di ca 94,58 mln di euro rispetto alla perdita 2012, pari a 85,80 mln di euro.

In merito alla situazione patrimoniale, la Regione evidenzia che la riduzione degli ammontari, rispettivamente dell'attivo che del passivo, derivano essenzialmente dalla contrazione dei crediti v/s lo Stato e la Regione e delle carte contabili in parte regolarizzate, nonché dalla diminuzione dei debiti verso i fornitori, a seguito dell'attuazione del piano dei pagamenti di cui al dca 12/2011 e d.l. 35/2013, come sopra specificato (diminuzione, quest'ultima, destinata a crescere nell'anno successivo, a seguito dell'incasso, da parte della Regione, dell'ultima tranche del prestito in oggetto).

La Regione Campania ha scelto di gestire direttamente una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, individuando nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità denominato "Gestione Sanitaria Accentrata - GSA", secondo quanto stabilito dall'art. 22 del d.lgs 118/2011.

In effetti, dalla lettura della relazione sulla gestione al bilancio di esercizio 2013 della GSA, emergono obiettivi coincidenti con quelli appena esposti quali obiettivi dell'intero sistema sanitario consolidato, evincendosi che le principali azioni specifiche che la stessa (GSA) si prefigge di porre in essere, nel breve-medio periodo, allo scopo di migliorare l'informativa contabile gestionale degli Enti del SSR, riguardano prioritariamente:

- l'analisi del fondo rischi, per singola azienda e quindi consolidato, a fronte del contenzioso in essere, relativo principalmente al ritardato pagamento ai fornitori, la fissazione dei tetti di spesa nonché le ancora pendenti questioni su tariffe, etc;
- il miglioramento dei flussi informativi (economico-produttivi) allo stato non ancora del tutto rispondenti ai requisiti di completezza, qualità e puntualità;
- l'attivazione delle procedure relative al percorso attuativo di certificabilità dei dati contabili degli enti del SSR;
- lo sviluppo di uno specifico software di contabilità coerente con il d.lgs n° 118/2011, volto a rilevare in maniera sistematica e continuativa i rapporti economici, patrimoniali e finanziari inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate al SSR e di un sistema di controllo regionale ed aziendale che garantisca la produzione di informazioni contabili attendibili ed omogenee per tutte le AA.SS. e la comparabilità delle stesse;
- l'implementazione di un sistema di consolidamento dei conti della sanità riconciliato con il bilancio regionale.

Non si rilevano, da tale relazione, o da altri documenti di risposta pervenuti a questa Sezione, notizie utili in merito ai quesiti dalla medesima posti in sede di istruttoria (prot. Corte dei conti n. 6439 del 28 novembre 2014) e precisamente a proposito "*dell'attività posta in essere, negli anni 2013 e 2014, dalla GSA e dell'esito dei controlli svolti, sulla stessa, dalla Regione e dagli altri organi a ciò deputati*".

In effetti, nel documento di risposta a questa Sezione, si dichiara esclusivamente che: "*Con riferimento all'attività di controllo svolta dalla Regione sulla GSA, sono state effettuate da parte del Terzo Certificatore le verifiche sul bilancio di esercizio 2012 e 2013...che hanno certificato: - la corrispondenza del bilancio alle risultanze della contabilità economico patrimoniale della GSA; - la regolare tenuta dei libri contabili; - la riconciliazione dei dati di cassa; - la coerenza dei dati inseriti nei modelli ministeriali di rilevazione dei conti con le risultanze della contabilità per l'esercizio 2012 e 2013*", senza nulla aggiungere sul merito di tali controlli, in termini sia di esattezza sostanziale delle quadrature contabili rilevate, che di effettuate analisi di efficienza ed efficacia della gestione accentrata sanitaria.

Già nelle conclusioni della relazione allegata alla Deliberazione n. 19/2014, sopra richiamata, questa Corte rilevava la necessità di rafforzare la programmazione e il controllo dei risultati "*specie in settori verso i quali sembra di recente concentrarsi la devoluzione della maggior parte delle risorse, quali la GSA e Soresa*", ma, ancora nel maggio 2016 non risultava pervenuto, da parte del Terzo Certificatore, il questionario relativo alla GSA, relativamente al

bilancio 2014, lasciando tale ritardo emergere, come minimo, mancanza di puntualità ed esattezza dei controlli interni¹⁰⁵.

La Regione rappresenta, comunque, che *"...la GSA non procede all'emissione di mandati di pagamento né di reversali di incasso in quanto esse sono attività effettuate a livello regionale, limitandosi semplicemente a contabilizzare le uscite e le entrate di cassa, come mero movimento finanziario a scomputo delle relative poste patrimoniali. Pertanto non rientra nella competenza della GSA la gestione dei codici SIOPE"*.

Circa i rapporti con la Società Soresa, la Regione si limita a dichiarare che *"Relativamente ai rapporti di natura finanziaria con la società partecipata Soresa spa si evidenzia che, con il dca 122/2012 approvato dal consiglio regionale con la l. r. n. 41/2012, viene decretata la trasformazione della Soresa spa da soggetto che acquista a proprio nome per poi trasferire agli enti del SSR (centrale acquisti), a soggetto che aggiudica gli appalti o conclude gli accordi quadro di lavori, forniture o servizi, destinate alle Asl e AO, ai sensi dell'articolo 3, comma 34 e dell'articolo 33 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 a (centrale di committenza). Il ruolo di centrale di committenza è stato inoltre affiancato da quello di centrale unica di pagamento, in virtù del quale la Soresa spa è delegata ai sensi dell'articolo 1269 del codice civile inizialmente in via sperimentale...e successivamente in via ordinaria, all'esecuzione dei pagamenti dovuti per l'esercizio del SS e dei debiti regolarmente accertati delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere"*, senza nulla di significativo aggiungere in merito agli eventuali controlli posti in essere sulla sua partecipata, controlli da considerare doverosi, data l'ampiezza dei suoi compiti e la rilevanza delle somme gestite.

Tali mancanze emergono anche dall'esito di recenti specifiche istruttorie di questa Corte, svolte in merito a tutte le partecipate regionali, e indagini relative a specifiche ASL.

A fronte di puntuali richieste in merito alle rilevate necessità di integrazione della Soresa nel circuito informativo delle Asl, per le operazioni dalla stessa poste in essere per conto delle stesse, onde consentire un adeguato monitoraggio sia in termini di coordinamento con l'attività decisionale e gestionale delle Asl medesime (e della Regione in termini sia di direttive poste che di gestione concreta), che di vero e proprio controllo gestionale e contabile su un soggetto la cui azione deve essere volta al miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'ente proprietario, non sono emersi elementi tali che potessero far ritenere vigenti le misure necessarie al fine della verifica di ogni singola operazione contabile effettuata con la società partecipata dalla Regione, dal momento della sua posa in essere fino a quello conclusivo, che ne avesse consentito il discarico (cfr Deliberazione n.6/2016 di questa Sezione di controllo).

In merito all'applicazione del d. lgs. n. 118/2011, si è già riferito con la relazione allegata alla più volte citata Deliberazione n. 19/2014, dalla quale emergeva l'avvenuta applicazione alla contabilità regionale degli articoli 20 e 21, al fine di garantire l'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al servizio sanitario regionale, nonché le relative problematiche afferenti la istituzione di conti correnti di tesoreria intestati alla sanità.

In effetti risultava, da tale Deliberazione, che *"la Regione Campania ha istituito il conto di tesoreria riservato alla sanità, pur se occorre a tal proposito precisare che, come indicato nella relazione al rendiconto generale della Regione Campania dell'esercizio finanziario 2012, poiché molte delle entrate che finanziano la spesa sanitaria regionale, non ancora effettuata al 31 dicembre 2011, erano già confluite nella cassa regionale, è stato necessario istituire (con delibera di giunta regionale n. 181 del 12 aprile 2012) appositi capitoli, di entrata e di spesa, collocati tra le contabilità speciali, finalizzati unicamente a consentire i giroconti tra le due casse regionali, sia per il riversamento delle somme finalizzate già confluite in tesoreria, sia per consentire gli eventuali spostamenti temporanei di liquidità da un conto all'altro, in caso di carenza di cassa, in modo tale da poter attivare tutte le risorse disponibili prima di ricorrere all'anticipazione di tesoreria; ciò ha comportato un rilevante aumento delle previsioni di*

¹⁰⁵ La Regione, nelle controdeduzioni, rappresenta che il ritardo è dovuto al fatto che il bilancio dell'esercizio 2014 della GSA e consolidato sanità è in corso di approvazione da parte del nuovo Commissario ad-acta.

competenza del titolo VI (contabilità speciali), che passano da 7.053,81 mln di euro, quali previsioni iniziali, a 11.118,55 mln di euro finali (+57,6%).

In riferimento al bilancio regionale di cassa, la suddetta relazione rappresenta che "il conto di tesoreria è stato scisso in due sezioni/conti, uno riservato alle movimentazioni della spesa riconducibile al servizio sanitario regionale, l'altro per le spese ordinarie. Per effetto di tali nuove procedure nel corso dell'esercizio finanziario si è cominciato a dover controllare i flussi tenendo conto dei saldi dei due conti che, però, rappresentano comunque una disponibilità di cassa indistinta, anche se costringono ad una serie di movimentazioni finalizzate solo a consentire la tracciatura della spesa sanitaria".

Nell'anno 2013 la gestione dei fondi sanitari è continuata con le stessa modalità dell'anno precedente, causando le medesime conseguenze in termini di utilizzo di sospesi di tesoreria e accumulo di residui passivi, come di seguito dettagliatamente specificato.

Contabilmente, le somme incassate sul conto di tesoreria vengono sistemate provvisoriamente sulle partite di giro di entrata, bilanciate contabilmente, in uscita, da un corrispondente impegno di spesa.

Così, per la spesa sanitaria in attesa di imputazione, troviamo, nel rendiconto 2013:

Tab. 50
(in euro)

TITOLO 9 ENTRATA: PARTITE DI GIRO						
Cap.	Descrizione capitolo	Stanzamenti di competenza	Residui iniziali	Accertamenti	Riscossioni	Residui finali
7114	REGOLARIZZAZIONE SOMME INCASSATE SUL CONTO DI TESORERIA ACCESO ALLA GESTIONE SANITARIA IN ATTESA DI IMPUTAZIONE	500.000.000	0	80.966.876,66	80.966.876,66	0

La somma accertata (euro 80.966.876,66) in attesa di corretta imputazione ai capitoli di entrata, viene registrata come impegno nelle partite di giro in uscita:

Tab. 51
(in euro)

TITOLO 7 SPESA: PARTITE DI GIRO					
Cap.	Descrizione capitolo	Residui iniziali	Impegni	Pagamenti	Residui finali
9114	SOMME INCASSATE SUL CONTO DI TESORERIA ACCESO ALLA GESTIONE SANITARIA IN ATTESA DI IMPUTAZIONE	340.027.823	80.966.876,66	284.460.348,54	136.534.351,12

Questo meccanismo provoca un atipico rallentamento dello smaltimento dei residui attivi ed accentua la differenza negativa della gestione di cassa dei residui (solo in parte controbilanciato dal saldo positivo dei flussi di cassa della gestione di competenza) impedendo una corretta e immediata lettura delle dinamiche delle voci di entrata e, allo stesso tempo, è causa di un aumento dei residui passivi registrato nelle partite di giro, dovuto al ritardo nella regolarizzazione degli impegni non pagati.

Quindi ciò che si verifica, in realtà, è la seguente sostanziale "corrispondenza":

Accertamenti (entrate non imputate) → Impegni
Entrate imputate → Pagamenti

Per quanto riguarda la spesa relativa alla gestione sanitaria si è verificato quanto segue:

Tab. 52

(in euro)

<i>Cap.</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Residui Passivi al 01/01/2013 (A)</i>	<i>Imputati nel corso del 2013 (B)</i>	<i>Impegnati nel 2013(C)</i>	<i>Residui Passivi al 31/12/2013 (D)</i>
9114	Somme incassate sul conto di tesoreria acceso alla gestione sanitaria in attesa di imputazione	340.027.823,00	284.460.348,54	80.966.876,66	136.534.351,12

La tabella fornisce il dato dei residui passivi sul capitolo 9114 al 1° gennaio, le somme per le quali nel corso del 2013 si è proceduto alla corretta imputazione (mediante emissione di ordinativo di pagamento a chiusura del residuo passivo in partita di giro, commutato in quietanza di entrata sull'accertamento assunto sul capitolo di entrata competente), i nuovi impegni assunti nel corso del 2013 ed infine lo stock al 31 dicembre del 2013.

E' possibile constatare che le imputazioni hanno rappresentato più dell'84% dei residui al 1° gennaio, mettendo in evidenza un elevato livello di smaltimento.

Inoltre si è proceduto alla regolarizzazione di entrate in attesa di corretta imputazione per un importo di euro 80.966.876,66, mentre nel 2012 il dato era stato pari a zero.

Il dato finale dei residui passivi al 31 dicembre 2013 sul citato capitolo, che rappresenta dunque il totale delle entrate incassate mediante imputazione "provvisoria" tra le partite di giro dell'entrata, è pari ad euro 136.534.351,12 (A-B+C).

Come più volte auspicato della Corte, si rende necessario un maggiore controllo dei flussi di cassa in entrata, tesi da un lato ad una immediata regolarizzazione delle entrate con imputazione sui pertinenti capitoli, e dall'altro alla riduzione dello stock di residui passivi¹⁰⁶.

¹⁰⁶ La Regione precisa che la somma di euro 80,97 mln impegnata sulle partite di giro 2013, nel 2014 è stata imputata per il 99% ai pertinenti capitoli di entrata.

6.5 Conclusioni

La Regione Campania, attraverso le misure prese in attuazione del piano di rientro dal disavanzo, è riuscita a contenere la tendenza espansiva dei costi del settore sanitario e ad avviare un'azione di risanamento strutturale mediante l'introduzione di meccanismi di verifica e di concertazione degli interventi, anche grazie all'affiancamento del Tavolo di verifica degli adempimenti e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (LEA), nell'ambito dell'attività posta in essere dalla Struttura commissariale, coadiuvata dall'advisor contabile.

Si dà atto della avvenuta significativa riduzione del debito delle Aziende sanitarie, passato dai 6.971,63 mln di euro dell'anno 2012 ai 4.989,40 mln di euro del 2013, con valori che risultano in ulteriore diminuzione al 31 dicembre 2014 (mln di euro 3.852,52), pur se risulta aumentata l'esposizione regionale, a seguito delle anticipazioni ricevute dal MEF.

Dall'analisi dei documenti fatti pervenire dalla Regione e dalle osservazioni dei soggetti strettamente deputati alla primaria vigilanza del settore in questione (Tavoli) emergono, tuttavia, ancora numerose difficoltà nella gestione, con la persistente presenza di disfunzioni in tema di controllo dei processi di spesa e di rispetto dei livelli di assistenza.

Tali obiettivi, in quanto entrambi normativamente previsti, richiedono un necessario temperamento e una loro equilibrata composizione.

Dal punto di vista strettamente economico finanziario, a prescindere dalle modalità di ripartizione dei contributi del fondo sanitario regionale tra i centri di spesa (che, come in passato già sottolineato da questa Corte, dovrebbe essere premiante per i soggetti con azione maggiormente efficiente ed efficace, a prescindere da pure logiche di perequazione), non emergono commenti specifici circa l'attuato rispetto delle leggi in materia di obbligo di riduzione delle spese sanitarie, né l'individuazione di specifiche scelte, volte alla ricombinazione dei fattori produttivi in vista di una maggiore efficienza, o la ridefinizione di priorità e la riduzione dei servizi non essenziali; tali mancanze sono emerse anche in relazione ad approfondimenti effettuati su specifiche Asl campane, dal 2014 al 2016.

Questa Corte ritiene essenziale il controllo dei flussi finanziari e la esplicitazione, da parte degli Organi regionali a ciò deputati e della Struttura commissariale, dell'eventuale mancato raggiungimento dei risultati programmati, al fine dell'attuazione delle dovute correzioni, sia nei confronti delle singole Aziende sanitarie che dei settori verso i quali si concentra la gestione di rilevanti risorse, quali la GSA e la SORESA, centrale unica di acquisto e di pagamento del sistema sanitario regionale, nell'ottica della tutela degli equilibri dinamici del bilancio consolidato sanitario.

Si raccomanda, inoltre, il maggior controllo delle entrate afferenti la gestione sanitaria, attraverso la loro immediata esatta imputazione ai pertinenti capitoli di bilancio, al fine della eliminazione di poste non consone a una chiara e trasparente gestione e monitoraggio dei conti del sistema, come previsto dalla legge.

Si rileva, in definitiva, come un delicato settore quale quello sanitario, necessiti di una governance fortemente determinata, capace, nel temperare le competenze della Regione con quelle della Struttura commissariale, di fornire precise direttive agli enti attuatori, proseguendo l'azione di risanamento intrapresa, eliminando gli sprechi e le anomalie che tuttora sembrano persistere e che si avvantaggiano di un sistema a volte caratterizzato da indeterminatezza e deresponsabilizzazione.

CAPITOLO VII

LA GESTIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE DELLA REGIONE (Magistrato Istruttore: Primo Referendario Carla Serbassi)

7.1 – Premessa

Nell'anno 2013 la Regione ha destinato agli organismi partecipati consistenti trasferimenti, che hanno prodotto rilevanti riflessi sul suo bilancio.

Si analizzano, di seguito, i principali aspetti economico-finanziari delle società partecipate regionali, proseguendo il lavoro iniziato nei precedenti referti di questa Sezione,¹⁰⁷ riguardanti il valore del capitale investito, i risultati economici, l'ammontare annuo dei trasferimenti, il debito e il credito accumulati, nonché gli interventi incidenti sul settore in argomento, approfondendone anche profili più strettamente gestionali, organizzativi e di *governance*, come da notizie avute dagli organi competenti.

Viene fornito, inoltre, un aggiornamento al 2015 e 2016, relativamente ad alcuni dati e fenomeni ritenuti significativi.¹⁰⁸

Gli indirizzi contenuti nel piano di stabilizzazione finanziaria della Regione, predisposto ai sensi dell'articolo 14, comma 22 del d.l. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010 prevede, per quanto di interesse in questa sede, la riduzione dei soggetti partecipati e la loro aggregazione in poli riferiti ad ambiti tematici quali l'ambiente, i trasporti, lo sviluppo, la cultura, la ricerca e IT e la sanità. Con decreto ministeriale del 21/01/2014 è stato nominato un Commissario ad acta specificamente dedicato, mentre con decreto presidenziale è stato predisposto, nell'anno 2015, il piano di razionalizzazione ex art. 1, commi 611 e segg, della l. 190/2014.

La complessiva situazione di contesto preesistente si caratterizzava per la numerosità e complessità delle società, la stratificazione delle partecipazioni sottostanti, la carenza di informazioni strutturate con scarsa capacità di controllo e governo, nell'ambito della evoluzione organizzativa dell'amministrazione regionale.

In materia di semplificazione, riordino e razionalizzazione del portafoglio sono di seguito elencati i provvedimenti assunti dalla Regione, tesi ad aggregare e ridurre in poli i soggetti partecipati, riferiti agli ambiti tematici sopra indicati:

- dgr (delibera di giunta regionale) n° 37 del 11/02/2013, volta ad attuare il disposto normativo della l. r. n. 1/2012 (art. 22), relativo alla costituzione della società Campania ambiente e servizi, finalizzata alla realizzazione del c.d. polo ambientale, in cui far confluire le attività degli attuali organismi e società partecipate dalla Regione operanti nel settore con contestuale liquidazione delle stesse, autorizzando l'organo di amministrazione della costituita società a dare corso alle attività incluse nel piano industriale aventi copertura finanziaria, e prevedendo anche soluzioni organizzative per il passaggio del personale delle società operanti in materia ambientale in liquidazione verso la citata società;

- dgr n° 177 del 21/06/2013, relativa al riconoscimento di SMA Campania quale società in house della Regione e all'avvio delle attività contenute nel piano industriale, demandando all'autorità di gestione ed ai dirigenti competenti per materia di assumere i provvedimenti necessari a rendere disponibili le risorse per dare attuazione allo stesso;

¹⁰⁷ I risultati delle società partecipate regionali per gli anni dal 2008 al 2012 compaiono nelle Relazioni allegatale alle Deliberazioni n. 234/2013 e n. 19/2014.

¹⁰⁸ Le discordanze relative al numero o ad alcuni dati delle società medesime, eventualmente riscontrabili dal confronto con la relazione resa pubblica in ossequio al principio di trasparenza e informazione, previsto dalla l. r. n. 9/2010, derivano dal fatto che le notizie qui fornite si riferiscono al giugno 2014 e al 31 dicembre 2015, (con conseguente possibile cambiamento di fenomeni societari quali acquisizioni, liquidazioni, fusioni, commissariamenti, fallimenti etc), oltre che dal mancato inserimento nella presente relazione di alcune società partecipate indirette, i cui dati non sono stati forniti in quanto ritenuti non rilevanti.

- dgr n° 201 del 21/06/2013, volta al il potenziamento di Sviluppo Campania a supporto delle attività inerenti allo sviluppo del territorio regionale e all'assorbimento di EFI in liquidazione, con mandato a procedere a fusione per incorporazione. La Giunta ha impegnato l'organo di amministrazione della società a predisporre un piano industriale con orizzonte triennale dimostrante la sostenibilità gestionale e il riequilibrio dei conti. La delibera ha approvato, altresì, la modifica dello statuto prevedendo che la società svolga anche attività di servizio e supporto alla gestione delle altre partecipazioni societarie regionali, con particolare riguardo all'avvio di processi di assorbimento, cessione e liquidazione nell'ambito delle azioni per il riassetto dell'intero portafoglio regionale, come previsto dalla l. r. n. 15 del 30 ottobre 2013, che ha individuato in Sviluppo Campania la struttura operativa di supporto ai fini della necessaria accelerazione dei processi suddetti.

A tal proposito non può farsi a meno di rilevare i rilievi mossi da questa Sezione nella pronuncia n. 258 del 27 novembre 2014, relativa al bilancio di previsione 2014 della Regione, alla quale si rinvia per l'analisi di dettaglio delle questioni ivi trattate, in merito all'aumento di capitale (euro 3.370.000 nel 2013) e *"alle modalità attraverso le quali l'Ente intendesse tener conto del contenuto della sentenza n. 141/2014 emessa, dalla Corte costituzionale, in data 19 maggio 2014"*¹⁰⁹.

Emergono inoltre rilevanti problematiche, come esposte nella relazione del Collegio dei revisori di Sviluppo Campania al bilancio 2013, da cui risultano *"...preoccupazioni in ordine al degrado economico e patrimoniale che sta caratterizzando la società e che, a quanto pare, sembra di natura strutturale, in quanto è evidente la tendenza ad accumulare perdite, che mettono a serio rischio la continuità aziendale..."*.

Appare evidente la necessità di stretta programmazione, controllo e verifica dei risultati della società in oggetto, onde evitare che la stessa, anziché essere valido soggetto di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale, si trasformi a breve in un calderone in cui far confluire sic et simpliciter le preesistenti partecipate, senza risolverne i rilevanti e pressanti problemi, nella considerazione che la variazione della numerosità delle società partecipate, nonché eventuali fusioni o incorporazioni non possono essere considerate, di per sé, fatti o operazioni che abbiano automaticamente la conseguenza di incrementare l'efficienza della gestione o favorire la diminuzione dei costi.

Si riporta, in proposito, quanto rilevato da questa Sezione nella relazione allegata ad altra delibera, e cioè la n. 257/2014 – Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2013 dalla regione Campania e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, in merito alla legge regionale n. 15/2013 – Disposizioni in materia di razionalizzazione delle società partecipate dalla regione Campania del polo sviluppo, ricerca e I.C.T.

La Sezione rileva che, in disparte ogni altro profilo, il ricorso al fondo di riserva per il finanziamento degli oneri previsti da tale legge appare estraneo alla finalità del fondo stesso, da riservare a fronteggiare finanziariamente eventi che sfuggano al controllo e alla pianificazione del legislatore regionale, e non già a coprire spese prevedibili.

L'analisi delle perdite degli ultimi due anni (pari a circa 1,18mln di euro) unita, per quanto sopra esposto, alla apparente mancanza di programmazione, inducono a pensare che occorra maggiormente incidere, da parte dei vertici della Regione, sull'attività progettuale, la sola che potrebbe, in tale complessa materia, coadiuvare al fine della realizzazione del pur previsto obiettivo di rendere Sviluppo Campania *"il soggetto di riferimento per le politiche di sviluppo economico del sistema territoriale regionale, di strumento operativo per la gestione delle partecipazioni societarie regionali.....finalizzata all'attuazione del piano di stabilizzazione"*.¹¹⁰

¹⁰⁹ La Regione, nelle controdeduzioni rappresenta, circa quest'ultimo punto che l'art. 4, comma 4 della l.r. n. 1/2016 ha modificato la l.r. n. 15/2013 sostituendo integralmente il comma 1 dell'art.1, che risultava colpito dalla citata sentenza.

¹¹⁰ Ciò in disparte ogni considerazione in merito alle obiettive difficoltà del settore, di cui questa Sezione è a conoscenza.

Circa la strutturazione della governance regionale, sono stati assunti diversi provvedimenti tesi a realizzare la transizione verso il modello delineato dal regolamento del 15 dicembre 2011 n° 12, relativo all'ordinamento amministrativo della Giunta regionale e improntato a una distinzione sostanziale tra governance strategica o di portafoglio e governance del singolo soggetto partecipato.

Tra i principali provvedimenti si richiamano i seguenti:

- dgr n. 752 del 21/12/2012, che attribuisce ai dipartimenti la competenza, *ratione materiae*, sulle singole società partecipate dalla Regione e definisce in cosa consista l'attività di controllo sulle stesse;
- dgr n. 21 del 29/01/2013, inerente le direttive per il controllo analogo degli organismi in house, con disposizione che tale controllo sia esercitato dai Capi dipartimento competenti per materia, su proposta del comitato interdipartimentale e iniziativa del dipartimento programmazione e sviluppo economico; nel dicembre 2013, è stato costituito un gruppo di lavoro che ha elaborato le linee guida per l'esercizio operativo dei controlli, dirette a verificare e valutare la congruenza tra obiettivi fissati e risultati raggiunti e, conseguentemente, l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione, oltre che valutare efficacia, efficienza ed economicità della gestione, senza trascurare la legittimità, regolarità e correttezza degli atti sottostanti (controllo amministrativo e contabile);
- dgr n° 99 del 10/04/14, avente finalità di strutturazione della governance regionale nell'ambito dell'attuazione della mobilità del personale, ai sensi della l. n. 147 del 27 dicembre 2013 (legge di stabilità 2014).

Il piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate, da redigersi e trasmettere a questa Corte ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e segg, della l. 190/2014, (piano di razionalizzazione che la Regione ha sostanzialmente già iniziato attraverso i provvedimenti sopra descritti), è stato predisposto e inviato a questa Sezione di controllo nel giugno 2015, dal Presidente della precedente Giunta regionale, ed in seguito approvato dalla nuova amministrazione, di intesa con il Commissario ad acta, e inviato a questa Corte in data 11 novembre 2015, prot. n. 4750.

In merito all'azione di indirizzo rivolto alle società vi è stata una copiosa corrispondenza volta a realizzare, in carenza di un sistema informativo regionale alimentato dai sistemi contabili delle società partecipate, una raccolta dati periodica aggiornata relativa alla loro gestione patrimoniale, economica e finanziaria, finalizzata ad ottenere maggiore significatività di informazioni circa la documentazione di bilancio e il rispetto degli obblighi di trasparenza.

La numerosità delle società in portafoglio sarebbe, secondo quanto sostenuto dalla Regione, destinata a ridursi nel medio periodo per effetto della progressiva attuazione della l. r. n. 15/2013 e in considerazione del fatto che tra le società partecipate, sia in via diretta che indiretta, figurano soggetti falliti, numerose società in liquidazione e diverse minoritarie destinate ad essere dismesse per il tramite della società veicolo, oltre a prospettive di ulteriori accorpamenti, tesi a razionalizzare i poli di cui al piano di stabilizzazione.

Secondo quanto contenuto nel piano di razionalizzazione (ex l. 190/2014), le società dirette dovrebbero ridursi a circa otto.¹¹¹

¹¹¹ Tuttavia, nel piano stesso, si dichiara che: "Un'analisi quantitativa puntuale dei risparmi realizzabili con il piano di interventi esposto, come disposto dalla l. n. 190/2014, appare per un verso semplicistica, in quanto i vantaggi complessivi non si riducono ai soli tagli di spesa, e per l'altro alquanto difficile sia per l'assenza al momento di informazioni complete e aggiornate sui bilanci, i piani di liquidazione, ecc, sia per la tempistica del processo di riordino. L'incertezza dei tempi riguarda soprattutto le liquidazioni e le procedure concorsuali, mentre il completamento delle altre operazioni di riordino può essere ragionevolmente fissato entro la metà del 2016...Inoltre va tenuto presente che il processo di riordino non si traduce necessariamente nel breve periodo in un risparmio netto, in considerazione della maggiori spese necessarie per le operazioni di fusione, liquidazione e, più in generale, della esigenza di apporto di finanza per attuare i processi di dismissione. I benefici economico finanziari matureranno nel medio periodo e quelli di maggiore entità riguarderanno prevalentemente la complessiva organizzazione del progetto industriale - efficientamento delle risorse umane, incremento di produttività, maggiore controllo in corso d'anno delle attività produttive e dei riflessi economici e finanziari sui bilanci societari, qualità dei servizi offerti, ecc, per la cui valutazione occorrerà un ragionamento metodologico ben più complesso".

Nella tabella seguente (tab. 53) viene rappresentata la variazione della numerosità delle società a partecipazione diretta e indiretta dall'anno 2010 all'anno 2015.

Tab. 53**Composizione numerica portafoglio societa' Regione Campania dal 2010 al 2015**

ANNO	DIRETTE	INDIRETTE	TOTALE
2010	29	22	51
2011	31	20	51
2012	30	15	45
2013	28	15	43
2014 *	26	16	42
2015	24	15	39

Fonte: Regione Campania

*I dati relativi all'anno 2014 fanno riferimento a rilevazioni del 30 giugno 2014

Nella successiva Tabella (Tab.54) viene rappresentato il portafoglio societario con indicazione dello stato di ogni singolo soggetto, alla data del 30 giugno 2014, ovvero se attivo (A), in liquidazione (L), fallito (F) o cessato (C), e nella tab. 55 quello al 31 dicembre 2015.

Il prospetto rappresenta separatamente le società partecipate in via totalitaria, maggioritaria e minoritaria, con specifica indicazione, per ciascuna di esse, di eventuali ulteriori partecipazioni, che rappresentano, per la Regione, partecipazioni indirette.

Portafoglio societario Regione Campania al 30/06/2014

n.	Totalitarie	stato	note
1	AIR spa	A	
1.1	>>> AIR Comunication Marketing srl (100%)	L	in liquidazione dal 04/2013
1.2	>>> AIR Mobility Solutions scarl (50,00%)	A	
1.3	>>> CTI-ATI spa (99,50%)	A	
2	ASTIR spa	F	fallita dal 07/2013
3	Campania Ambiente e Servizi spa	A	
4	Campania Innovazione spa	L	in liquidazione dal 12/2013
5	CAREMAR spa	A	in corso di dismissione ai sensi di legge
6	EAV srl	A	
6.1	>>> City Sightseeing Napoli srl (12,22%)	A	
6.2	>>> EAV Bus srl (100%)	F	fallita dal 11/2012
6.3	>>> Metrocampania Parcheggi srl (100%)	A	risalita in EAV dopo fusione per incorporazione di MetroCampania, la liquidazione sarà proposta a una prossima assemblea
7	Film Commission (100%)	C	trasformata in fondazione di partecipazione il 01/2014
8	SAUIE srl	A	
9	SMA Campania spa	A	
10	Soresa spa	A	
11	Sviluppo Campania spa	A	
11.1	>>> BIostamet scarl (15,53%)	A	
11.2	>>> EFI spa (100%)	L	in liquidazione dal 09/2009 e conferita in Sviluppo Campania nel 11/2013
11.3	>>> SAPS srl (100%)	A	società di scopo costituita nel 05/2014 e trasferita in Sviluppo Campania nel 06/2014
11.3.1	>>> >>> TESS spa (51,13%)	L	trasferita in SAPS srl nel 06/2014
n.	Maggioritarie	stato	note
12	ARCSS scpa (52,00%)	L	in liquidazione dal 01/2012
13	Cithef scarl (98,31%)	A	
14	Conflomer scpa (51,00%)	A	
15	DigitCampania scarl (90,00%)	L	in liquidazione dal 02/2014
16	Scabec spa (51,00%)	A	
17	Trianon spa (71,15%)	A	
n.	Minoritarie	stato	note
18	ACN srl (25,00%)	L	in liquidazione dal 05/2014
19	ART Sannio Campania scpa (49,00%)	L	in liquidazione dal 10/2012
20	ASSE scpa (2,44%)	C	società cessata dal 12/2013
21	Bagnoli Futura spa (6,17%)	F	fallita dal 05/2014
21.1	>>> CCTA scarl (100,00%)	A	
21.2	>>> PTA scarl (11,78%)	A	
22	CAAN scpa (3,33%)	A	
23	Campec scarl (16,66%)	L	in liquidazione dal 06/2009
24	INTRAPRESA srl (0,23%)	A	
25	LOGICA scarl (48,28%)	L	acquisita da EAV e in liquidazione dal 01/2014
26	Mostra d'Oltremare spa (20,68%)	A	
26.1	>>> Napoli Congressi spa (25,00%)	A	cessata dal 09/2014
26.2	>>> Palazzo Canino srl (20,00%)	A	
27	PST scpa (2,00%)	L	in liquidazione dal 04/2014
27.1	>>> A.DI.Tecno srl (30,00%)	C	partecipazione cessata dal 03/2014
27.2	>>> Biostarnet scarl (10,19%)	A	
27.3	>>> CERTA scarl (2,00%)	A	
27.4	>>> ICT-SUD scarl (0,33%)	A	
28	SIRENA scpa (31,47%)	L	in liquidazione dal 01/2013

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 55

Portafoglio Società partecipate della Regione Campania al 31/12/2015

N.	Totalitarie	quota %	Stato	note
1	AIR spa		Attiva	
1.1	>>> AIR COMUNICACION MARKETING srl in liquidazione	100	In liquidazione	
1.2	>>> AIR MOBILITY SOLUTIONS scarl	50	Attiva	
1.3	>>> CTI-ATI spa	99,5	Attiva	
2	ASTIR spa in fallimento		Fallita	
3	CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI spa		Attiva	
4	EAV srl		Attiva	
4.1	>>> City Sightseeing Napoli srl	12,22	Attiva	
5	SAUIE srl		Attiva	
6	SMA Campania spa		Attiva	
7	SORESA spa		Attiva	
8	SVILUPPO CAMPANIA spa		Attiva	
8.1	>>> BIOSTARNET scarl	9,7	Attiva	
8.2	>>> EFI in liquidazione SPA	100	fusa in Sviluppo Campania	Cancellata da Reg.Imprese nel 04/2016
8.3	>>> SAPS srl	100	Attiva	
8.3.1	>>> >>> TESS spa in liquidazione	51,13	In liquidazione	istanza di concordato preventivo
8.3.2	>>> >>> CAMPANIA INNOVAZIONE spa in liquidazione	100	In liquidazione	istanza di concordato preventivo
8.3.3	>>> >>> DIGITCAMPANIA scarl in liquidazione	100	In liquidazione	

N.	Maggioritarie	quota %	Stato	note
1	ARCSS scpa in liquidazione	52	In liquidazione	
2	CITHEF scarl	98,31	Attiva	
3	CONFLOMER scpa in liquidazione	51	In liquidazione	
4	SCABEC spa	51	Attiva	
5	TRIANON spa	71,15	Attiva	

N.	Minoritarie	quota %	Stato	note
1	ACN srl in liquidazione	25	In liquidazione	
2	ART SANNIO CAMPANIA scpa in liquidazione	49	In liquidazione	Fallita nel 04/2016
3	BAGNOLI FUTURA spa in fallimento	6,17	Fallita	
4	CAAN scpa	3,74	Attiva	
5	CAMPEC scarl in liquidazione	16,66	In liquidazione	In liquidazione dal 2009
6	Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano Scarl	33,06	Attiva	
6.1	>>> Aeroporto Salerno Costa D'Amalfi Spa	100	Attiva	
7	L'INTRAPRESA srl	0,23	Attiva	
8	LOGICA scarl in liquidazione	48,28	In liquidazione	
9	MOSTRA D'OLTREMARE spa	20,68	Attiva	
9.1	>>> PALAZZO CANINO Srl	20	Attiva	
10	PST scpa in liquidazione	2	In liquidazione	Fallita nel 01/2016
10.1	>>> BIOSTARNET Scarl	6,37	Attiva	
10.2	>>> CERTA Scrl	2	Attiva	
10.3	>>> ICT-SUD Scrl	0,34	Attiva	
11	SIRENA scpa in liquidazione	31,47	In liquidazione	

Nell'intervallo temporale considerato si rileva la diminuzione del numero delle società totalitarie, che passa dalle undici società, rilevabili dai dati forniti dalla Regione, al 30 giugno 2014, alle otto società, presenti alla data del 31 dicembre 2015. Tale differenza è dovuta dall'uscita dal gruppo delle totalitarie di: Campania Innovazione Spa, già in liquidazione dal dicembre 2013, attualmente risultante posseduta dalla Saps Srl al 100% (la Saps a sua volta è posseduta al 100% dalla società Sviluppo Campania Spa), dalla dismissione della Caremar Spa e dall'uscita di Film Commission, trasformata in fondazione di partecipazione.

Le società "maggioritarie", ovvero quelle possedute dalla Regione per una quota superiore al 50% ma inferiore al 100%, risultano essere diminuite di una unità, vista l'uscita della Digit Campania Scarl, già risultante in liquidazione dal febbraio 2014.

Il gruppo delle società "minoritarie", per quote di capitale inferiori al 50%, è invariato nel numero, pur subendo una modificazione della sua composizione. Si rileva l'uscita di ASSE Scpa, società cessata, e si rileva l'ingresso del "Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano Scarl" partecipata al 33,06% dalla Regione, e proprietaria in modo totalitario della società "Aeroporto Salerno Costa D'Amalfi Spa".

Emerge come, su ventotto società partecipate in via diretta dalla Regione, nell'anno 2013, solo 15 siano attive, mentre nove sono in liquidazione, due fallite e due cessate; al dicembre 2015 le società direttamente partecipate attive risultano essere 14 e nove in liquidazione.

Tale constatazione induce a raccomandare un controllo puntuale dei costi delle gestioni liquidatorie e in fallimento, oltre che delle gestioni attive.

Si ribadisce che, tali numeri, subiscono variazioni continue:

- PST, già in liquidazione, risulta fallita dal gennaio 2016;
- EFI Spa in liquidazione già posseduta al 100% da Sviluppo Campania si è fusa per incorporazione in quest'ultima e risulta cancellata dal Registro delle Imprese da aprile 2016;
- CAMPEC Scarl, in liquidazione dal giugno 2009, ha posto in essere, con la Regione Campania, un atto transattivo inerente i propri debiti, che ammontavano ad euro 386.000, chiudendo con un debito riconosciuto pari ad euro 295.000. Inoltre, con il medesimo atto, è avvenuta la cessione della quota regionale detenuta nel predetto consorzio in favore della società veicolo SAPS Srl che, liquidando il citato importo, ha determinato la fuoriuscita dalla compagine societaria della Regione.

Il prospetto successivo (Tab.56) raggruppa, infine, le sopraindicate società per dipartimento cui le stesse sono assegnate, al fine della gestione e del controllo, avute presenti le materie di rispettiva competenza.

Tab. 56

Società partecipate dalla Regione rappresentate per dipartimenti

DIPARTIMENTI	SOCIETA'	ATTIVITA' ESERCITATA
PROGRAMMAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO	ACN Srl in liquidazione	Realizzazione America's cup world
	CITHEF Scarl	Gestione f/do garanzia patrimoniale
	Mostra d'Oltremare Spa	Gestione patrimonio
	Sviluppo Campania Spa	Sviluppo economico e gestione partecipazioni
	Biostarnet Scarl	Servizi alle imprese (biotecnologiche)
	EFI Spa in liquidazione	Servizi alle imprese
	TESS Spa in liquidazione	Promozione e sviluppo area Torre/stabiese
	SAPS Srl	Attuaz. Piano di stabilizzazione
POLITICHE TERRITORIALI	AIR Spa	Trasporti
	AIR C.M. Srl in liquidazione	Trasporti
	AIR Mobility Solutions Scarl	Trasporti
	CT-ATI Spa	Trasporti
	ARCSS Scpa in liquidazione	Sicurezza stradale
	Bagnoli Futura Spa in liquidazione	Trasformazione urbana comune Napoli
	Caremar Spa	Trasporti marittimi
	EAV Srl	Trasporti
	City Sightseeing Srl	Trasporto turistico
	EAV BUS Srl in fallimento	Trasporti
	Metro Campania Parcheggi Srl	Trasporti
	Logica Srl	Logistica e trasporto merci
	Sirena Scpa in liquidazione	Recupero edifici storici
ISTRUZIONE, RICERCA, LAVORO, POLITICHE CULTURALI E SOCIALI	ART SANNIO Scpa in liquidazione	Patrimonio culturale
	Campania Innovazione Spa in liquidazione	Ricerca scientifica
	CAMPEC Scarl in liquidazione	Ricerca scientifica
	DIGIT Campania Scarl in liquidazione	Digitale e multimediale
	PST Scpa in liquidazione	Ricerca scientifica
	SCABEC Spa	Attività culturali
	TRIANON Spa	Cultura teatrale
SALUTE E RISORSE NATURALI	ASTIR Spa in fallimento	Risanamento ambientale
	CAAN Scpa	Gestione mercato agroalimentare
	Campania Ambiente e Servizi Spa	Ambiente
	Conflomer Scpa	Florovivaistica
	SMA Campania Spa	Ambiente
	SO.RE.SA. Spa	Sanità
RISORSE FINANZIARIE, UMANE E STRUMENTALI	Intrapresa Srl	Locazione beni immobili Napoli
	SAUIE Srl	Gestione patrimoniale

7.2 – I risultati d’esercizio delle società partecipate

Al fine della attribuzione di una certa significatività ai valori dei risultati di esercizio,¹¹² occorre considerare che gli stessi sono disomogenei, in quanto a volte non disponibili ed altre volte riguardanti soggetti non presenti negli anni precedenti o viceversa e necessitano, pertanto di una analisi attenta, se vogliono cogliersi alcune, pur importanti informazioni, come di seguito esposte.

In relazione alla mancanza dei dati contabili relativi alla gestione patrimoniale, economica e finanziaria di alcune delle società del portafoglio regionale, come rappresentata nei prospetti che seguono, sia pur riscontrando un miglioramento ed una maggiore completezza, è stato evidenziato che difficoltà di reperimento di notizie si riscontrano per le società in cui la partecipazione regionale è minoritaria e per quelle in liquidazione e, da ultimo, in fallimento. Per queste ultime, continuano ad aversi situazioni di forte disagio che influenzano negativamente la speditezza delle attività di chiusura e delle conseguenti regolazioni contabili.

Le considerazioni di cui sopra spiegherebbero, secondo la Regione, la indisponibilità di tutti i dati economici della società Astir¹¹³ e di alcuni dati di altri soggetti, di cui si rileva comunque un miglioramento di informazioni rispetto al passato, continuando tuttavia a mancare alcune informazioni relative al costo della produzione, in particolare al costo degli incarichi esterni e degli organi sociali, relativamente a PST e Sirena e al solo costo degli incarichi esterni relativamente a TESS.

La tabella sottostante (Tab.57) evidenzia i risultati di esercizio di tutte le società partecipate, con indicazione del capitale sociale, del valore e costo della produzione, con individuazione specifica del costo del personale, del costo degli incarichi esterni e degli organi sociali, mentre i prospetti successivi (Tabb. 58/59/60) evidenziano il capitale investito ed i risultati economici del socio "Regione", determinati in funzione della quota di partecipazione societaria dalla stessa posseduta¹¹⁴.

¹¹² Forniti dalla Regione tramite rilevazione diretta dai singoli bilanci delle società partecipate (o da progetti di bilancio in corso di approvazione).

¹¹³ Per tale società le perdite ammontavano, rispettivamente nel 2010 e 2011, a 24,21 e 26,98 mln di euro, pur se la società è risultata destinataria di trasferimenti regionali per 3,76 mln di euro nell’anno 2012 e di 5,03 mln nell’anno 2013, oltre che di trasferimenti da altri enti per 10,01 mln di euro per l’anno 2012.

¹¹⁴ Si evidenzia che sia il valore del capitale sociale che i risultati economici delle singole società, si assumono come valori consolidati, ovvero che i valori di risultato economico delle partecipate possedute indirettamente sono stati considerati come già inglobati e consolidati nelle rispettive società madri, e dunque non sono comprese nei totali delle tabelle 58, 59 e 60, che contengono solo i risultati delle società dirette; i risultati economici delle società partecipate in via indiretta sono comunque separatamente evidenziati, ad ogni buon fine, nella tabella n.61.

Portafoglio societario al 30/06/2014 (dati contabili al 31/12/2013) (euro)

N.	Totalitarie	quota %	capitale sociale	risultato di esercizio	valore produzione	costo della produzione	di cui personale	di cui incarichi esterni (a)	di cui organi sociali
1	AIR spa	100	43.880.000	126.319	30.714.647	30.398.179	15.887.278	80.246	118.237
1.1	>>> AIR COMMUNICATION MARKETING srl in liquidazione	100	10.000	-43.845	44.818	89.926	79.837	0	0
1.2	>>> AIR MOBILITY SOLUTIONS scarl (1)	50	10.000	0	1.443	1.148	0	0	0
1.3	>>> CTI-ATI spa	99,5	197.686	56.710	5.256.842	5.445.369	2.810.815	45.042	62.132
2	ASTIR spa in fallimento	100							
3	CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI spa	100	500.000	-223.232	511	226.083	118.231	39.923	81.289
4	CAMPANIA INNOVAZIONE spa in liquidazione	100	1.048.400	229	10.028.719	9.267.977	3.494.030	2.779.650	102.978
5	CAREMAR spa	100	5.422.500	-2.306.790	41.722.933	43.730.844	15.184.126	69.850	81.474
6	EAV srl	100	12.621.917	-7.471.549	269.389.906	263.871.175	166.449.265	874.734	134.017
6.1	>>> City Sightseeing Napoli srl	12,22	589.300	68.708	3.047.160	2.841.348	1.258.493	0	0
6.2	>>> EAV BUS srl in fallimento	100	110.000	-7.052.877	59.604.670	64.128.293	45.896.234	119.699	0
6.3	>>> Metrocampania Parcheggi srl	100	99.000	-9.633	570.963	522.986	100.240	24.120	97.750
7	FILM COMMISSION srl	100	100.000	58.957	409.612	330.507	145.164	35.816	89.013
8	SAUIE srl	100	10.320	231.152	1.202.405	781.091	232.124	36.527	151.757
9	SMA Campania spa	100	289.823	-5.661.790	14.894.653	20.215.167	17.284.667	499.108	132.214
10	SORESA spa	100	500.000	0	795.224.186	796.776.553	3.157.278	628.506	129.468
11	SVILUPPO CAMPANIA spa	100	600.000	-335.269	5.087.388	5.189.619	3.519.543	92.937	100.856
11.1	>>> BIOSTARNET scarl	9,7	32.000	-2.067	2.001	4.151	0	n.d.	n.d.
11.2	>>> EFI in liquidazione SPA	100	1.395.400	-285.505	78.315	363.483	123.536	38.214	50.733
11.3	>>> SAPS srl	100	--	--	--	--	--	--	--
11.3.1	>>> >>> TESS spa in liquidazione	51,13	4.093.362	-1.562.843	104.954	944.964	249.884	n.d.	103.317
	Maggioritarie	quota %	capitale sociale	risultato di esercizio	valore produzione	costo della produzione	di cui personale	di cui incarichi esterni (a)	di cui organi sociali
12	ARCSS scpa in liquidazione	52	140.000	-174.215	1	174.212	0	12.924	55.119
13	CITHEF scarl	98,31	610.330	0	511.378	511.378	0	66.590	151.079
14	CONFLOMER scpa	51	103.292	-16.305	13.876	30.624	3.145	138.796	3.835
15	DIGITCAMPANIA scarl in liquidazione	90	100.000	-569.224	3.964.900	4.330.213	848.942	118.299	26.144
16	SCABEC spa	51	1.000.000	13.591	4.799.701	4.661.682	155.331	77.511	10.118
17	TRIANON spa	71,15	2.986.520	3.787	431.664	1.116.405	387.566	2.750	64.240
	Minoritarie	quota %	capitale sociale	risultato di esercizio	valore produzione	costo della produzione	di cui personale	di cui incarichi esterni (a)	di cui organi sociali
18	ACN srl in liquidazione	25	10.000	-1.531.886	2.920.649	4.429.910	0	30.778	77.775
19	ART SANNIO CAMPANIA scpa in liquidazione (2)	49	150.000	-1.006.847	0	0	0	0	0
20	ASSE scpa in liquidazione	2,44	500.000	26.891	0	11.906	0	0	0
21	BAGNOLI FUTURA spa in fallimento	7,5	14.918.592	-14.467.741	4.490.499	11.859.588	3.303.765	223.185	171.183
22	CAAN scpa	3,33	27.787.619	2.359.263	4.623.067	5.398.639	494.110	178.523	224.501
23	CAMPEC scarl in liquidazione	16,66	390.000	118.925	0	98.640	29.855	26.653	17.000
24	INTRAPRESA srl	0,23	300.000	23.750	481.481	366.063	29.872	n.d.	66.240
25	LOGICA scarl in liquidazione	48,28	72.495	-299.819	12	266.892	112.532	52.564	70.232
26	MOSTRA D'OLTREMARE spa	20,68	169.875.200	-4.458.589	8.344.724	12.892.036	2.799.993	145.458	192.213
27	PST scpa in liquidazione	2	200.000	-259.546	355.042	598.160	378.531	n.d.	n.d.
28	SIRENA scpa in liquidazione	31,47	167.623	-928.488	18.906	937.070	160.432	n.d.	n.d.

Fonte: Dati forniti dalla Regione Campania

- (1) La società adotta il 30/09/2013 quale termine esercizio
(2) Risultato determinato da oneri straordinari per sopravvenienze passive

Sotto il profilo strutturale, il gruppo delle società partecipate al 100% del capitale sociale (Tab.58) è costituito da undici società tra cui, alcune, rivestono una importanza fondamentale nell'economia della Regione. Ci si riferisce alle società di trasporto (CA.RE.MAR. s.p.a, A.I.R. s.p.a. ed E.A.V. s.r.l.), operanti rispettivamente nel settore marittimo, ferroviario e su gomma, alla società Campania ambiente e servizi s.p.a. che, istituita con legge regionale n.1 del 27/01/2012, è società *in house* svolgente funzioni di gestione nel delicato settore dei servizi pubblici locali di tipo ambientale, a SMA Campania spa,¹¹⁵ alla società Sviluppo Campania spa, cui la Regione ha attribuito un ruolo primario con la l. r. n. 15/2013 e delle cui criticità si è fatto cenno nel precedente paragrafo, nonché alla SO.RE.SA. s.p.a., soggetto svolgente ruolo primario nel settore sanitario (essenzialmente nell'ambito della gestione degli acquisti e del debito), a Campania innovazione spa e a Saui srl.

Il capitale sociale investito nel gruppo delle società totalitarie dirette è pari a euro 64.972.960, con un risultato economico corrispondente ad una perdita di euro 15.581.973; per tale ultimo dato, da valutare comunque con tutte le riserve sopra espresse, occorre considerare che lo stesso non comprende i risultati economici di Astir, dichiarati non disponibili, mentre rileva, per il 2013, il risultato di EAV (dato dichiarato non disponibile per il 2012), pari a una perdita di 7,47 mln di euro, e di SMA Campania, per una perdita pari a 5,6 mln di euro, di gran lunga superiore a quella rilevata nell'anno 2012.

¹¹⁵ La società SMA Campania s.p.a è diventata totalitaria dall'anno 2012 essendo passata, la Regione Campania, da una partecipazione del 49% ad una del 100%.

Tab. 58

Prospetto capitale investito e risultati economici di competenza del socio Regione (totalitarie)

(euro)

N.	Totalitarie	quota %	capitale sociale	capitale investito dalla Regione	risultati economici	utile/perdita Regione
1	AIR spa	100	43.880.000	43.880.000	126.319	126.319
1.1	>>> AIR COMUNICATION MARKETING srl in liquidazione	100	10.000	10.000	-43.845	-43.845
1.2	>>> AIR MOBILITY SOLUTIONS scarl	50	10.000	5.000	0	0
1.3	>>> CTI-ATI spa	99,5	197.686	196.698	56.710	56.426
2	ASTIR spa in fallimento	100	n.d.		n.d.	
3	CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI spa	100	500.000	500.000	-223.232	-223.232
4	CAMPANIA INNOVAZIONE spa in liquidazione	100	1.048.400	1.048.400	229	229
5	CAREMAR spa	100	5.422.500	5.422.500	-2.306.790	-2.306.790
6	EAV srl	100	12.621.917	12.621.917	-7.471.549	-7.471.549
6.1	>>> City Sightseeing Napoli srl	12,22	589.300	72.012	68.708	8.396
6.2	>>> EAV BUS srl in fallimento	100	110.000	110.000	-7.052.877	-7.052.877
6.3	>>> Metrocampania Parcheggi srl	100	99.000	99.000	-9.633	-9.633
7	FILM COMMISSION	100	100.000	100.000	58.957	58.957
8	SAUIE srl	100	10.320	10.320	231.152	231.152
9	SMA Campania spa	100	289.823	289.823	-5.661.790	-5.661.790
10	SORESA spa	100	500.000	500.000	0	0
11	SVILUPPO CAMPANIA spa	100	600.000	600.000	-335.269	-335.269
11.1	>>> BIOSTARNET scarl	15,53	32.000	4.970	-2.067	-321
11.2	>>> EFI in liquidazione SPA	100	1.395.400	1.395.400	-285.505	-285.505
11.3	>>> SAPS srl	100	costituita nel 2014			
11.3.1	>>> >>> TESS spa in liquidazione	51,13	4.093.362	2.092.936	-1.562.843	-799.082
	TOTALI		64.972.960	64.972.960	-15.581.973	-15.581.973

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Il gruppo delle società partecipate per quote superiori al 50% del capitale sociale (Tab. 59) è composto da sei soggetti, di cui tre (SCABEC s.p.a., Trianon s.p.a. e Digit Campania s.c.a.r.l. in liquidazione) operanti nel campo della promozione, valorizzazione e diffusione della cultura storica, digitale-multimediale, teatrale e della conservazione dei beni storico-culturali, e altre svolgenti attività nel campo della sicurezza stradale (ARCSS s.c.p.a. in liquidazione dal gennaio 2012), del rafforzamento patrimoniale delle piccole e medie imprese (CITHEF s.c.a.r.l.) ed infine nel campo della valorizzazione del comparto florovivaistico (CONFLOMER).

Il capitale complessivo del gruppo delle società maggioritarie è di euro 4.940.142, di cui quello investito dalla Regione in base alle proprie quote di partecipazione è di euro 3.450.403; il risultato economico complessivo presenta una perdita di euro 742.366, di cui 601.583 di competenza della Regione, mostrando un peggioramento rispetto all'anno 2012 dovuto al generale peggioramento dei risultati di tutto il gruppo ed in specialmodo di Digit Campania.

Tab. 59**Prospetto capitale investito e risultati economici di competenza del socio Regione (maggioritarie)**
(euro)

	Maggioritarie	quota %	capitale sociale	capitale investito dalla Regione	risultati economici	utile/perdita Regione
12	ARCSS scpa in liquidazione	52	140.000	72.800	-174.215	-90.592
13	CITHEF scarl	98,31	610.330	600.015	0	0
14	CONFLOMER scpa	51	103.292	52.679	-16.305	-8.316
15	DIGITCAMPANIA scarl in liquidazione	90	100.000	90.000	-569.224	-512.302
16	SCABEC spa	51	1.000.000	510.000	13.591	6.931
17	TRIANON spa	71,15	2.986.520	2.124.909	3.787	2.694
	TOTALI		4.940.142	3.450.403	-742.366	-601.583

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Il terzo gruppo di società (partecipate per quote inferiori al 50% del capitale sociale) rappresentato in Tab. 60, è costituito da undici società dirette¹¹⁶ operanti in campi diversi, quali la trasformazione urbana nel territorio del comune di Napoli (Bagnoli futura s.p.a.), la costruzione e gestione del mercato alimentare all'ingrosso (CAAN scpa), la gestione del patrimonio dell'ex ente autonomo "Mostra d'oltremare" – attività fieristiche, la diffusione della cultura dell'innovazione (PST s.c.p.a.), la salvaguardia ed il recupero degli edifici storici (SIRENA s.c.p.a., in liquidazione dal gennaio 2013), società per la valorizzazione e diffusione della conoscenza del patrimonio artistico della Campania (ART SANNIO Campania s.p.a., in liquidazione dall'ottobre 2012), la promozione e lo sviluppo industriale ed occupazionale dell'avellinese (ASSE s.c.p.a., in liquidazione dal maggio 2009 e cessata dal 12/2013), Campec scarl, (in liquidazione dal giugno 2009) ed infine società per la programmazione e la realizzazione della "America's Cup World Series Regata" (A.C.N. srl in liquidazione).

Il capitale totale del gruppo delle società minoritarie è di euro 214.371.529, di cui investito dalla Regione per euro 37.420.029; il risultato economico complessivo presenta una perdita di euro 20.424.087, di cui di pertinenza della Regione per euro 3.226.495, attribuibile in gran parte al rilevante risultato negativo di Bagnoli futura, pari a 14,47 mln di euro.

¹¹⁶ Il numero di società minoritarie, che era di 11 alla data del 31 dicembre 2013, al 30 giugno 2014 è di 9 società, essendo Bagnoli futura spa fallita nel maggio 2014 ed essendo Logica scarl acquisita da EAV nel gennaio 2014.

Tab. 60**Prospetto capitale investito e risultati economici di competenza del socio Regione (minoritarie)**
(euro)

	Minoritarie	quota %	capitale sociale	capitale investito dalla Regione	risultati economici	utile/perdita Regione
18	ACN srl in liquidazione	25	10.000	2.500	-1.531.886	-382.972
19	ART SANNIO CAMPANIA scpa in liquidazione	49	150.000	73.500	-1.006.847	-493.355
20	ASSE scpa in liquidazione	2,44	500.000	12.200	26.891	656
21	BAGNOLI FUTURA spa in fallimento	7,5	14.918.592	1.118.894	-14.467.741	-1.085.081
21,1	>>> CCTA scarl	100	n.d.		n.d.	
21,2	>>> PTA scarl	11,78	n.d.		n.d.	
22	CAAN scpa	3,33	27.787.619	925.328	2.359.263	78.563
23	CAMPEC scarl in liquidazione	16,66	390.000	64.974	118.925	19.813
24	INTRAPRESA srl	0,23	300.000	690	23.750	55
25	LOGICA scarl in liquidazione	48,28	72.495	35.001	-299.819	-144.753
26	MOSTRA D'OLTREMARE spa	20,68	169.875.200	35.130.191	-4.458.589	-922.036
26.1	>>> NAPOLI CONGRESSI spa	25	n.d.		n.d.	
26.2	>>> PALAZZO CANINO srl	20	n.d.		n.d.	
27	PST scpa in liquidazione	2	200.000	4.000	-259.546	-5.191
27.1	>>> A.Di.Tecno srl	30	n.d.		n.d.	
27.2	>>> BIOSTARNET scarl	10,19	n.d.		n.d.	
27.3	>>> CERTA scarl	2	n.d.		n.d.	
27.4	>>> ICT-SUD scarl	0,33	n.d.		n.d.	
28	SIRENA scpa in liquidazione	31,47	167.623	52.751	-928.488	-292.195
	TOTALI		214.371.529	37.420.029	-20.424.087	-3.226.495

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

La seguente tabella (Tab.61) è riepilogativa del capitale investito dalla Regione, distinto per singoli gruppi di società, e dei relativi risultati economici per l'esercizio 2013. Il capitale complessivamente investito nelle società partecipate ammonta ad euro 105.843.392 e il risultato economico di sua competenza è rappresentato da una perdita di euro 19.410.051.

Tab. 61**Sintesi del capitale investito e risultati economici di competenza del socio Regione (anno 2013)**
(euro)

	capitale sociale	capitale investito dalla Regione	risultati economici	utile/perdita della regione
TOTALE PARTECIPATE TOTALITARIE	64.972.960	64.972.960	-15.581.973	-15.581.973
TOTALE PARTECIPATE MAGGIORITARIE	4.940.142	3.450.403	-742.366	-601.583
TOTALE PARTECIPATE MINORITARIE	214.371.529	37.420.029	-20.424.087	-3.226.495
TOTALE PARTECIPATE INDIRETTE	6.536.748	3.986.016	-8.831.352	-8.126.440
TOTALE (consolidato)	284.284.631	105.843.392	-35.860.504	-19.410.051

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Il prospetto successivo (Tab.62) evidenzia la riduzione, sia pur limitata, del capitale investito dalla Regione, che passa da euro 109.954.537 dell'anno 2012 ad euro 105.843.392 dell'anno 2013, mentre si evidenzia una crescita notevole delle perdite di competenza.¹¹⁷

Tab. 62

Confronto capitale investito e risultati economici di competenza del socio Regione anni 2012-2013

(euro)

	2012	2013
capitale investito dalla Regione	109.954.537	105.843.392
utile/perdita di competenza della Regione	-1.596.398	-19.410.051

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

In conclusione, a fronte di un capitale sociale globalmente investito dalla Regione nella totalità delle sue partecipate pari, al 31 dicembre 2013, ad euro 105.843.392 (di cui 3.986.016 per le indirette), può osservarsi che i risultati economici ad esse relativi, come sopra rappresentati e con le riserve espresse, pur se necessitanti delle analisi di dettaglio che ogni singola società richiede, al fine della verifica delle modalità di gestione e delle sue specifiche criticità, da parte dei relativi organi (Consigli di amministrazione e Collegi dei revisori delle singole società, e settori dell'amministrazione regionale competenti), mostrano un fenomeno di indiscussa rilevanza, da monitorare costantemente al fine di non allontanarsi dai canoni di sana gestione finanziaria, che richiedono il pareggio di bilancio o, quantomeno, il suo equilibrio, attraverso il contenimento dei costi e la razionalizzazione dei processi di produzione dei servizi.

Nel complesso può osservarsi che, nonostante i considerevoli trasferimenti per acquisizione dei servizi delegati alla gestione da parte delle società partecipate, le stesse non riescono a garantire un livello di produzione idoneo a coprire i costi sostenuti.

Da questo punto di vista, come già osservato negli anni precedenti si rileva che, pur se è vero che molti organismi pubblici non sono sottoponibili al vaglio della produttività (in quanto aventi ad oggetto servizi strutturalmente non redditizi), è ancor più vero che spesso nelle attività affidate a terzi possono annidarsi inefficienze tali da rendere del tutto irrazionale la gestione di qualsiasi servizio pubblico. Solo la conoscenza puntuale e precisa del singolo centro di costo, e la verifica del raggiungimento del risultato previsto che si raccomanda, agli organi regionali, di monitorare, possono consentire la giusta analisi e gli opportuni consequenziali provvedimenti.

¹¹⁷ E' da osservare che, pur se il confronto dei dati tra i due anni è da valutare con la necessaria attenzione, ciò non vale per il dato "perdita 2013", che è un dato obiettivo e indubbiamente significativo.

7.3 – Recente evoluzione e principali dinamiche delle società partecipate

Di seguito si analizzano i principali aspetti relativi alle vicende gestionali delle società partecipate dirette.

AIR Spa: l'azienda chiude il bilancio d'esercizio 2013 con un risultato positivo di euro 126.319. L'attività svolta risente delle dinamiche che interessano il trasporto pubblico locale, il cui scenario si presenta caratterizzato da tagli delle risorse pubbliche che in Campania sarebbe molto consistente. Dal 2011 le aziende ivi esercenti servizi di TPL lamentano la riduzione dei km cosiddetti "contribuiti", di cui alla dgr n° 964 del 30/12/2010, che ha più che compensato l'aumento del corrispettivo chilometrico riconosciuto con effetti deprimenti sui ricavi annui. A tale dinamica si affianca quella derivante dalla sospensione dei rimborsi per l'adeguamento del contratto. Per fronteggiare tali elementi sfavorevoli, la società riferisce di aver attuato politiche di efficientamento dei costi riuscendo a contenere quello del personale, mentre altri risparmi sarebbero stati conseguiti intervenendo sull'area dei costi per servizi.

Astir spa in fallimento: la società è stata dichiarata fallita nel luglio 2013. La gestione del fallimento è tutt'ora in corso. Il personale dell'Astir è interessato al transito verso la società Campania Ambiente e servizi.

Campania Ambiente e Servizi spa: l'azienda ha chiuso il bilancio d'esercizio 2013 con una perdita di euro 223.232. Essa è stata costituita in attuazione della l. r. n° 1 del 27/01/2012, che la individuava quale società di riferimento per la realizzazione di un polo ambientale e stabiliva la possibilità di assorbire le funzioni ed il personale delle società ed enti a partecipazione regionale operanti in materia ambientale, tra cui la stessa Astir, che fossero state preventivamente poste in liquidazione.

Con la d.g.r. n. 37/2013 la Giunta, preso atto del piano industriale, ha dato mandato all'organo di amministrazione di avviare le attività che trovano copertura nelle risorse assegnate e richiamato il principio per cui il passaggio del personale delle società in liquidazione debba avvenire nel rispetto delle azioni e misure contenute nei piani industriali, in base alle effettive disponibilità rispettivamente assegnate. La Regione riferisce di un approccio diverso dal passato, teso ad evitare che la società neocostituita si facesse carico del costo del personale assorbito prima di avere la materiale disponibilità dei fondi, e quindi dei ricavi a copertura della spesa, dai tempi amministrativi incerti.

Nella risposta fornita dalla Regione Campania alla deliberazione n° 165/2014 di questa Sezione (cfr SRCCAM/165/2014/INPR, bilancio di previsione 2014), si relaziona anche in materia di società partecipate che hanno conseguito un risultato negativo. In particolare, con riferimento alla società Campania Ambiente e servizi, si evidenzia che i tempi di avvio delle attività contenute nel piano industriale sono stati condizionati dalla necessità di affrontare e superare diverse complessità amministrative tra cui si citano le revisioni degli atti presso il Ministero, tese a definire l'intervento della *in house* regionale evitando che si configurasse attività di smaltimento riservata ai comuni; l'avvicendamento dell'organo di amministrazione ora costituito da un cda composto per quattro quinti da personale interno dell'amministrazione, maggiormente consapevole delle dinamiche regionali e quindi più adeguato ad assistere e seguire la fase dello *start up* aziendale; le iniziative per realizzare i presupposti amministrativi per la mobilità, che si sono potuti avviare solo a seguito della l. n. 147/2013 (cfr art. 1, comma 564); l'istituzione di una cabina di regia per la gestione delle situazioni di crisi per definire criteri principi e modalità per la selezione del personale in transito dalla fallita Astir a Campania Ambiente e servizi tramite il processo di mobilità orizzontale. Si rileva inoltre che il recente collegato alla legge di stabilità regionale 2014 (l. r. 16/2014) ha disposto un intervento di capitalizzazione e di ripatrimonializzazione della società, che consentirebbe alla società di assorbire nuovo personale in base alla mobilità orizzontale.

Si osserva che il meccanismo di assorbimento, secondo le citate regole della mobilità orizzontale, di per sé non fornisce sufficienti elementi per poter esprimere una valutazione sull'efficientamento della società e sulla sua capacità di raggiungere gli obiettivi strategici prefissati, restando, lo stesso, legato al pur comprensibile obiettivo primario della salvaguardia dei livelli occupazionali.

Campania Innovazione in liquidazione: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con un utile di 229 euro, quindi un sostanziale pareggio. Essa è stata posta in liquidazione in attuazione della l. r. n. 15/2013 e trasferita nella società veicolo SAPS (società di scopo costituita nel maggio 2014 e trasferita in Sviluppo Campania nel giugno 2014). L'attuale fase vede gli organi impegnati nei piani della liquidazione, nel censimento delle situazioni attive e passive, nella pianificazione delle attività da portare a conclusione e nell'ultimazione delle rendicontazioni.

Dalle memorie inviate dalla Regione a seguito della presente relazione, emerge la non praticabilità di una liquidazione *in bonis*, per cui il liquidatore ha ritenuto opportuno presentare al Tribunale istanza di concordato preventivo.

Caremar spa: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 2.306.790. La Regione ha concluso la procedura di evidenza pubblica per la sua privatizzazione decretando, nell'ottobre 2013, l'aggiudicazione definitiva della gara a favore del RTI (raggruppamento temporaneo d'impresе) con mandatario SNAV spa. Nel novembre 2013 è stato presentato ricorso al provvedimento di aggiudicazione. Nel gennaio 2014 il TAR Campania ha rinviato la decisione di merito ad un'udienza da tenersi nel successivo mese di maggio, senza assumere provvedimenti in ordine all'istanza cautelare. Nell'udienza di maggio 2014, il TAR Campania ha annullato gli atti di ammissione alla gare nonché l'aggiudicazione definitiva disposta a favore dell'RTI (sentenza n° 03113/2014), sentenza avverso cui l'Avvocatura regionale ha proposto appello al Consiglio di Stato.

Circa le determinanti della cospicua perdita evidenziata, la Regione rappresenta che l'organo di amministrazione la ascrive alla modifica legislativa che ha sostanzialmente abolito il regime di non imponibilità dell'IVA per tutte le operazioni di approvvigionamento dei combustibili ed altri acquisti delle navi, determinando un maggior costo annuo, al sostenimento di costi per noleggi passivi, dato il fermo di mezzi da riparare e all'accantonamento prudenziale a fronte di una verifica fiscale avvenuta nell'esercizio e conclusa nel marzo 2014.

EAV srl: La società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 7.471.549. Essa ha incorporato le società esercenti il trasporto su ferro di proprietà regionale. Prosegue l'attività del commissario ad acta, nominato dal Ministero dell'economia nel 2012 per l'attuazione delle misure relative alla razionalizzazione ed al riordino delle società partecipate regionali esercenti il trasporto ferroviario il quale, definita la consistenza dei crediti e dei debiti delle società di trasporto ferroviario, ha elaborato un piano di rientro dal disavanzo e un piano dei pagamenti, piani approvati dal Ministro infrastrutture e trasporti, dal MEF e dal presidente della regione Campania nel dicembre 2013. Quest'approvazione ha consentito l'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, a parziale copertura dei debiti del sistema di trasporto regionale su ferro. In conseguenza della ratifica dell'accordo, è stato attivato il comitato di verifica e monitoraggio, i cui compiti principali si riassumono nell'analisi degli effetti della programmazione e riorganizzazione dei servizi, con particolare riferimento al ripristino della regolarità e continuità del servizio pubblico, del programma di interventi diretti a garantire l'equilibrio economico dell'EAV a decorrere dal 31/12/2016 e i relativi effetti già raggiunti, dello stato dei pagamenti dei debiti pregressi, della separazione del servizio ferroviario dalla proprietà, gestione e manutenzione delle infrastrutture ferroviarie.

La Regione afferma che la perdita verificatasi nell'esercizio 2013 è dovuta alla gestione del servizio autolinee, che la gestione caratteristica del trasporto su ferro è positiva mentre quella del trasporto su gomma è negativa, nonché la rilevanza degli oneri per interessi passivi sul debito verso fornitori, per il quale è in atto un piano di rientro.

Film Commission srl: la società, trasformata in fondazione di partecipazione nel gennaio 2014, ha chiuso l'esercizio 2013 con un utile di 58.957. Nel 2013 l'attività regionale è stata orientata ad assicurare la prosecuzione delle attività e la conservazione del patrimonio sociale, che ha costituito il fondo di dotazione della fondazione.

SAUIE srl: La società ha chiuso l'esercizio 2013 con un risultato positivo, e in particolare con un utile di euro 231.152. L'attività della società consiste nella gestione di un complesso immobiliare in Roma di cui è proprietaria (cd gestione diretta) ed amministra, a seguito di mandato di rappresentanza, i beni del disciolto ente Patronato Regina Margherita Istituto

Colosimo pro-ciechi di Napoli (gestione mandataria), che consistono, in particolare, di due aziende agricole e di alcuni beni immobili di Napoli e provincia.

SMA Campania spa: La società, divenuta totalitaria nel giugno 2012 e successivamente società in house, ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 5.661.790.

La Regione riferisce che con la titolarità piena del pacchetto azionario e il cambio della governance societaria è stata avviata un'azione di risanamento che ha portato alla chiusura del bilancio d'esercizio 2012 con un modesto utile mentre, nell'esercizio 2013, si sono avuti ritardi nell'avvio delle attività operative previste dal piano, che hanno comportato un'alterazione delle tempistiche e la necessità di individuare diverse coperture per le attività sociali. Data la contenuta capitalizzazione della società rispetto alle dimensioni e alla rigidità della struttura dei costi, le vicende del 2013 si sono riflesse sulla possibilità di concludere accordi di ristrutturazione con le parti sindacali e sulla tenuta degli equilibri gestionali. La società ha fatto ricorso alla CIG per tutto il personale, a rotazione nel corso della prima parte del 2014 e riferisce di un accordo raggiunto con le RSA circa le misure di ristrutturazione, che si basano su di una riduzione del personale, sul riequilibrio nella composizione della forza lavoro a vantaggio della componente operativa, sulla redistribuzione del personale tra le varie sedi presenti sul territorio e sulla riduzione dell'età media della forza lavoro impegnata in attività AIB operativo (anti incendio boschivo), rappresentante il core business della società.

SORESA spa: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con un pareggio di bilancio. La legge di stabilità regionale 2014 (l. r. n. 16/14) identifica la società come centrale regionale di committenza e soggetto che aggiudica appalti pubblici e conclude accordi quadro di lavori, forniture e servizi destinati alle ASL ed AO, alle società partecipate in misura totalitaria dalla Regione, ivi comprese quelle in house (con esclusione di EAV e Sviluppo Campania spa) e agli enti strumentali diversi da quelli del trasporto su ferro e su gomma, agli enti locali ed alle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio.

Sviluppo Campania spa: La società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 335.269. La partecipazione nella società da parte della Regione è stata acquisita, nel 2011, da Invitalia (agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo delle imprese), agisce su mandato del governo per accrescere la competitività del paese e sostenere i settori strategici per lo sviluppo, in attuazione del piano di riordino e dismissioni delle partecipazioni facenti capo al Ministero dello sviluppo economico e alla conseguente direttiva ministeriale secondo cui, entro il 31/12/2010 avrebbero dovuto essere trasferite alle regioni le società regionali del gruppo ad essa facenti capo.

Essa svolge le attività connesse alla cessione del ramo d'azienda a favore di Invitalia, alla prosecuzione, a chiusura, delle attività relative ai contratti con Invitalia scaduti a fine 2012, alla gestione del fondo FSE per il microcredito, alla gestione degli incubatori di Marcianise, Salerno e Pozzuoli, alla revisione per conto della Regione di contratti di programma con compiti istruttori, di stipula e gestione dei rapporti contrattuali ed esercizio delle attività di controllo.

Nei programmi della Regione la società, per dimensioni, condizioni statutarie e natura giuridica in house, dovrebbe assumere un ruolo centrale per l'implementazione delle strategie regionali per lo sviluppo economico e per il riassetto del portafoglio delle partecipazioni, secondo quanto stabilito al fine del riordino delle società partecipate pertinenti il polo dello sviluppo economico, ricerca, innovazione e ICT.

In sintesi il provvedimento di legge prevedeva la fusione per incorporazione di EFI in liquidazione; il conferimento o trasferimento della partecipazione in CITHEF; il conferimento o trasferimento delle partecipazioni in Mostra d'Oltremare ed ACN affinché si provvedesse alla loro dismissione; il conferimento delle partecipazioni in ASSE in liquidazione e in TESS in liquidazione, anche tramite una società veicolo, per accelerare il processo di scioglimento.

La regione riferisce che alla società avrebbero dovute essere conferite anche le partecipazioni dirette minoritarie non strategiche al fine della loro dismissione, quali quelle relative a Campania Innovazione e Digit Campania; al 31 dicembre 2015 queste ultime risultano come società indirette di Saps, a sua volta posseduta al 100% da Sviluppo Campania; le stesse sono in liquidazione e interessate da istanze di concordato preventivo in atto).

Quanto alla funzione di strumento operativo di attuazione del piano di stabilizzazione e di supporto all'ente Regione nella gestione delle società partecipate della società Sviluppo Campania, si rinvia alle osservazioni di cui al paragrafo 6.6.

EFI in liquidazione spa: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 285.505. Attualmente è stata conferita in Sviluppo Campania in attuazione della l. r. n. 15/2013 tramite fusione per incorporazione, divenendo una società indiretta, come evidenziato in precedenza.

Con la fusione, la partecipazione in Ceinge detenuta da EFI, ora indiretta regionale di secondo livello, diverrà partecipata da Sviluppo Campania. Per quest'ultima società permane la previsione della l. r. n. 5/2013 (articolo 1, comma 51) che individua il Ceinge quale organismo di diritto pubblico, ai sensi del decreto legislativo 163/2006, e centro regionale di riferimento per la diagnostica di biologia molecolare clinica e delle malattie congenite del metabolismo e delle malattie rare. La società ha anticipato ai soci la presentazione di un progetto di trasformazione in fondazione, maggiormente consona alle sue finalità. Successivamente alla conclusione dell'operazione di riassetto delle società del polo sviluppo, si valuterà una diversa collocazione della società o della fondazione derivante dalla prospettata trasformazione.

Tess in liquidazione spa: la società ha subito, nel 2013, una perdita di euro 1.562.843. Nel giugno 2014 la partecipazione regionale in Tess è stata trasferita a titolo non oneroso alla società veicolo, che dovrebbe agevolare la sua definitiva liquidazione. Dalle controdeduzioni della Regione risulta che il liquidatore ha presentato al Tribunale istanza di concordato preventivo e, una volta accolta, ha presentato un piano di concordato di cui si è in attesa di omologazione.

Arcss scpa in liquidazione: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 174.215. Per quanto attiene al processo di liquidazione della partecipata maggioritaria Arcss, la Regione riferisce che sono in corso verifiche e incontri con gli organi a ciò deputati.

CITHEF scarl: la società ha rilevato un pareggio di bilancio, gestendo, essa, un fondo di garanzia istituito con precedenti cicli di programmazione comunitaria e regolato da convenzione. Le attività di concessione di garanzie è ferma dal 2005, anno in cui la convenzione avrebbe potuto essere rinnovata; attualmente la società gestisce solo i rapporti relativi alle garanzie in essere sino alla scadenza delle medesime, prevista per fine 2015. A tale data la parte del fondo residuante dalla escussione delle garanzie concesse sarà nella piena disponibilità della Regione. La società non ha personale proprio, è iscritta nell'elenco speciale degli intermediari finanziari e ha un ciclo economico fondato sui ricavi della gestione di tesoreria. Non sussistendo l'intenzione di rinnovare la convenzione per attivare nuovamente l'operatività del fondo, registrata la difficoltà di interventi sullo statuto per i vincoli restrittivi ereditati posti in occasione della costituzione della società, la legge stabilisce l'acquisizione delle quote dei soci privati (1,63%) e la successiva fusione in Sviluppo Campania, che acquisirebbe il fondo il quale, a scadenza del periodo convenzionale, potrà essere opportunamente usato per le finalità di sviluppo. A tal fine occorre si completi la valutazione circa lo stato delle garanzie in essere.

Dalle controdeduzioni inviate dalla Regione, per quanto riguarda la partecipazione in CITHEF, risulta che si è dovuto registrare l'indisponibilità dei soci minoritari di cedere la proprie quote alla Regione affinché potesse conferire l'intero pacchetto a Sviluppo Campania. La manifestata volontà regionale di deliberare in alternativa la liquidazione della società in attuazione del Piano di razionalizzazione e in ossequio agli indirizzi della legge di stabilità 2015, ha incontrato la resistenza dei soci di minoranza che hanno intrapreso la via giudiziale per estromettere la Regione quale socio di maggioranza.

Conflomer scpa: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 16.305. La partecipazione sarà oggetto di dismissione nell'ambito delle iniziative di attuazione della l. r. n. 15/2013, non risultando la stessa di interesse per le finalità istituzionali della Regione. La società è attiva nello sviluppo della floricoltura nel meridione e risente della riduzione dei proventi tipici e, al contempo, della incidenza dei costi fissi.

Scabec spa: La società ha rilevato un utile di euro 13.591. Per essa procede il piano di rientro delle posizioni creditorie verso la Regione e la fondazione Donna Regina, approvato

dai soci nel 2012. Per quanto riguarda le prospettive prossime, sono in corso approfondimenti per allineare la scadenza del contratto di servizio con la Regione e il contratto di affidamento servizi sottoscritto dalla società con il RTI aggiudicatario della partecipazione di minoranza nella società.

Dalle controdeduzioni emerge che, alla data del 16/06/2016, il raggruppamento di imprese private (che detiene il 49% del capitale) lascerà la società, che diventerà totalmente regionale.

Trianon spa: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con un utile di euro 3.787. La Regione riferisce che la definizione della vertenza Trianon è in via di definizione scongiurando il rischio di fallimento e la vendita forzata dell'immobile in cui ha sede il teatro e che sarebbero state poste in campo azioni per concludere intese transattive con i principali creditori, la definizione di un progetto di rinascita culturale della struttura e il reperimento di nuove risorse finanziarie per assicurare alla stessa una normale attività. Resta al momento aperta l'opzione di trasformare la società in fondazione, forma giuridica più appropriata per conseguire le finalità di recupero della tradizione ma anche di presidio e qualificazione territoriale di un quartiere storico del centro di Napoli. Nel corso del 2013 la Regione ha preso iniziative volte ad accrescere il peso della propria partecipazione.

Dalle controdeduzioni regionali risultano la variazione del CDA e del Collegio sindacale nominati da poche settimane.

ACN srl in liquidazione: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 1.531.886. L'assemblea dei soci ha deliberato, nel maggio 2014, la liquidazione volontaria della società cui seguirà la cessione della partecipazione alla società veicolo, che l'assisterà sino alla dismissione.

Dalle controdeduzioni regionali risulta che la liquidazione di ACN è in fase di stallo in considerazione di un credito da riscuotere, oggetto di contenzioso giudiziario, che consentirebbe di chiudere l'unica posizione a debito della società. La Regione ha chiesto formalmente in assemblea dei soci di consentirle il trasferimento della propria quota alla società veicolo e perciò di modificare lo statuto affinché l'operazione possa essere realizzata. La richiesta non ha trovato accoglimento da parte degli altri soci che si sono riservati una decisione. Allo stato non sembrano esservi alternative al mantenimento della partecipazione in attesa che si risolva il contenzioso.

Art Sannio scpa in liquidazione: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 1.006.847. Successivamente alla messa in liquidazione, nel novembre 2013, i soci hanno dato mandato al liquidatore di formulare una proposta di concordato preventivo e la Regione si è riservata di assicurare la copertura finanziaria per la parte di competenza e comunque di assumere iniziative finalizzate alla dismissione nell'ambito dell'azione di riordino del portafoglio societario regionale. Nel gennaio 2014 il Tribunale di Benevento ha accolto la richiesta di ammissione alla procedura di concordato preventivo con riserva di deposito della proposta, piano e documentazione come prescritto dalla normativa di riferimento.

Dalle controdeduzioni regionali risulta che la società è stata dichiarata fallita con decreto del 23/03/2016, depositato in Cancelleria il 31/03/2016 (sent. del Giudice fallimentare di Benevento n. 33/2016).

Asse scpa: La società ha chiuso l'esercizio 2013 con un utile di euro 26.891; cessata nel dicembre 2013, ha distribuito quanto residuava dell'attivo.

Bagnoli Futura spa in fallimento: la società ha rilevato una perdita 2013 pari a euro 14.467.741 ed è stata dichiarata fallita nel maggio 2014. La Regione aveva manifestato la propria volontà di dismettere la propria quota e conseguentemente l'indisponibilità a deliberare e sottoscrivere aumenti di capitale, come proposto all'assemblea dei soci.

CAAN scpa: La società ha chiuso l'esercizio 2013 con un utile di euro 2.359.263. La partecipazione regionale in CAAN è irrisoria in termini percentuali e, per tal motivo, la regione ha manifestato di non avere interesse a mantenerla.

Campec scarl in liquidazione: La Regione non fornisce i dati di sintesi del bilancio d'esercizio relativo all'anno 2013 della società, la cui partecipazione regionale è da dismettere.

La stessa risulta tuttavia debitrice nei confronti della liquidazione. Le attività istruttorie del dipartimento competente hanno condotto alla definizione di una proposta transattiva per la cui formalizzazione e attuazione con uscita dalla compagine si stanno verificando le modalità di reperimento dei fondi.

Intrapresa srl: La società ha chiuso l'esercizio 2013 con un utile di euro 23.750. Non vi sono riferimenti degni di particolare rilievo se non il fatto che resta ancora aperta la definizione del contenzioso in atto con gli eredi del lascito Colosimo, da cui deriva la quota in capo alla regione, e il Ministero.

LOGICA scarl in liquidazione: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 299.819; essa, già partecipata EAV con le Autorità portuali di Napoli e Salerno e ritornata alla Regione per agevolare il processo di razionalizzazione e riordino della società di trasporti, è in liquidazione volontaria dal gennaio 2014, dopo essersi constatato il venire meno delle condizioni di governance che avevano indotto ad acquisire la partecipazione dalla propria controllata EAV. Il recente collegato alla legge di stabilità regionale prevede tuttavia un intervento di capitalizzazione al fine di agevolare l'attuazione del suddetto piano.

Mostra d'oltremare spa: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una rilevante perdita, pari a euro 4.458.589. La Regione, socio di minoranza, ha comunicato la volontà di cedere la propria partecipazione offrendola in prelazione ai soci ai sensi dello statuto, ma il termine previsto è decaduto senza che nessuno degli attuali soci manifestasse la propria disponibilità. La partecipazione sarà quindi ceduta a Sviluppo Campania affinché proceda alla sua alienazione con le modalità di legge.

Dalle controdeduzioni inviate dalla Regione risulta che l'art. 4 comma 4 della L.R. 1/2016 ha modificato l'art. 1, comma 5, lett. c) della L.R. 15/2013, sopprimendo la previsione per cui la partecipazione nella società Mostra d'Oltremare è da trasferire in Sviluppo Campania per la dismissione. Il Piano operativo di razionalizzazione prevede per la società un approfondimento sulle attività che essa potrà svolgere in una mutata prospettiva industriale e sulla sostenibilità delle condizioni finanziarie e patrimoniali. La Regione riferisce che la fase elettorale che interessa il Comune di Napoli, socio di maggioranza assoluta, non ha consentito una compiuta valutazione che dovrà necessariamente riporsi.

PST scpa in liquidazione: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 259.546. In occasione di una recente assemblea straordinaria convocata per deliberare la cessazione dello stato di liquidazione, la Regione ha manifestato di non avere interesse al mantenimento della propria partecipazione nella compagine societaria, dichiarandosi non disponibile a sottoscrivere la ricostituzione del capitale sociale a seguito del suo azzeramento.

La società, che risultava in liquidazione dall'aprile 2014, con sentenza del Giudice fallimentare di Salerno del 13/01/2016, è stata dichiarata fallita.

Sirena scpa in liquidazione: la società ha chiuso l'esercizio 2013 con una perdita di euro 928.488. La liquidazione di Sirena è stata deliberata nel gennaio 2013 e l'organo a ciò preposto riferisce della difficile situazione di liquidità, della erosione del patrimonio netto, dello sbilancio della massa debitoria rispetto all'attivo creditorio vantato, sostanzialmente, verso il solo comune di Napoli, di fatto unico committente della società per il progetto "Sirena" e il programma "Bassi". Sul punto sono in corso verifiche da parte del dipartimento competente circa le iniziative assunte dalla liquidazione per la riscossione dei crediti vantati verso il comune. Da quanto rilevato, la struttura del ciclo economico della società avrebbe consentito un equilibrio della gestione solo a fronte di continuità di attività, senza rallentamenti o sospensioni temporali. Secondo la Regione il forte rallentamento delle attività relative al progetto Sirena da parte del comune ha limitato le erogazioni di contributi ai condomini, scoraggiato la presentazione di nuove pratiche alla società e determinato la contrazione delle attività e, con esse, del proprio fatturato. La gestione liquidatoria ha comunicato la cessazione delle attività e risolto i contratti di lavoro con i dipendenti e collaboratori. Entrambe le categorie di lavoratori hanno adito le vie legali e avviato controversie di lavoro contestando la cessazione delle attività.

oooooooo

Dalle notizie rilevate, volutamente riportate al fine di far emergere le obiettive difficoltà di gestione delle società regionali, difficoltà riscontrabili in parte anche in altre situazioni presenti nel resto del paese (come rilevato dal "Rapporto Cottarelli"), si rende sempre più evidente la necessità di controllo specifico e puntuale di ogni singola partecipata, abbinato a una analisi tendenziale, al fine di consentire una idonea programmazione, anche in ottemperanza ai fondamentali ed ancora attualissimi principi contenuti, in materia, nello statuto e nel regolamento contabile della Regione Campania.¹¹⁸

¹¹⁸ Statuto della Regione Campania:

"- art. 7 - *Iniziativa economica e coesione economico sociale* -2. La regione opera per regolare lo sviluppo economico, l'economia di mercato e la libera concorrenza al fine di favorire la piena occupazione, la promozione del benessere, i fini sociali, la coesione economico-sociale e la difesa dello stato sociale. 3. L'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. 4. La regione promuove la competitività del territorio campano e delle imprese che in esso operano ed investono, favorendo il riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree....6. La regione considera l'uso economicamente efficiente delle risorse territoriali strumento di crescita ed emancipazione della collettività amministrata.

....Art. 26 - *Consiglio regionale e sue attribuzioni* - 4. Il Consiglio inoltre....c) approva la legge finanziaria, il bilancio di previsione annuale e pluriennale della regione e il rendiconto generale presentati dalla giunta regionale; approva, con legge, il conto consuntivo al quale sono allegati i conti consuntivi degli enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla regione...

....Art. 51 - *Attribuzioni della giunta regionale* - La giunta regionale....e) sovrintende, nel rispetto dei principi generali deliberati dal consiglio, all'ordinamento e alla gestione di enti, agenzie, aziende, società e consorzi anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla regione e verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti."

Ordinamento contabile della Regione Campania:

"...- Art. 2 - *Programmazione regionale* - 1. Il bilancio della Regione e quello degli enti ed organismi dalla stessa dipendenti e le relative gestioni si conformano agli indirizzi della programmazione regionale ed assicurano la realizzazione dei relativi obiettivi....

- Art. 3 - *Principi generali* - 1. La regione concorre....al perseguimento degli obiettivi di stabilità e sviluppo...4. Il bilancio regionale è deliberato in equilibrio finanziario...9. il totale delle erogazioni previste in bilancio non può essere superiore, per ciascun esercizio, al totale degli incassi previsti...

- Art. 5 - *Bilanci degli enti ed organismi dipendenti* - 5. Nel caso di partecipazione a quote di capitale, o fondo, in società di capitali, anche consortili, associazioni, fondazioni, la regione esercita i propri diritti di socio, associato, partecipante...In allegato al rendiconto generale di cui all'articolo 46 sono elencate le partecipazioni cui al presente comma con annessa relazione illustrativa."

- Art. 11 - *Strumenti della programmazione finanziaria* - 1. Sono strumenti di programmazione finanziaria della regione, oltre alla legislazione ordinaria di entrata e di spesa: a) la legge finanziaria; b) la legge di bilancio, il bilancio annuale e il bilancio pluriennale; b-bis) gli eventuali disegni di legge collegati ai provvedimenti di cui alle lett. a) e b), da presentare al consiglio regionale entro il mese di gennaio di ogni anno, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia che concorrono al raggiungimento degli obiettivi della programmazione finanziaria regionale, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio, oppure di rilancio e sviluppo dell'economia regionale; c) i piani attuativi della programmazione regionale, aventi contenuto finanziario....".

- Art. 19 - *Piani attuativi della programmazione regionale* - 1. La regione attua le strategie di intervento individuate dalla programmazione regionale mediante appositi piani che determinano: a) gli obiettivi ed i risultati, in termini misurabili quantitativamente, che si intendono raggiungere; b) le risorse diverse da quelle regionali che si prevede di impiegare; c) i soggetti responsabili delle singole iniziative e delle loro fasi; d) la localizzazione territoriale degli interventi; e) la durata, i modi, i tempi di attuazione e le previsioni di spesa relative ai singoli esercizi; f) le modalità per verificare il conseguimento degli obiettivi...

- Art. 23 - *Contabilità e analisi dei costi* -2. Le rilevazioni e le risultanze della contabilità economica sono utilizzate anche ai fini della formazione degli strumenti di programmazione regionale, del progetto di bilancio annuale e pluriennale, del migliore impiego delle risorse, del monitoraggio degli effetti finanziari delle manovre di bilancio, della valutazione tecnica dei costi dei provvedimenti e delle iniziative legislative della regione e del sistema dei controlli interni...

- Art. 46 - *Rendiconto generale* -....5. Al rendiconto generale della regione sono allegati gli ultimi rendiconti o bilanci di esercizio approvati dalle società a cui la regione partecipa e dagli enti ed aziende da essa dipendenti"

7.4 – I trasferimenti dalla Regione e da altri Enti alle società partecipate

I prospetti che seguono (tabb. 63/64/65) rappresentano i trasferimenti totali ricevuti, per l'esercizio 2013, dalle società partecipate dalla Regione, sia in via diretta che indiretta.¹¹⁹

In particolare, per ciascuna società, vengono evidenziati il totale dei trasferimenti, con distinzione di quelli per interventi su fondi comunitari, dei trasferimenti regionali e dei trasferimenti da altri enti.

Per quanto riguarda i trasferimenti su fondi comunitari le tabelle evidenziano, in separate colonne, la quota UE, la quota nazionale e la quota regionale.

¹¹⁹ I trasferimenti alle società partecipate in via indiretta sono aggiunti a quelli effettuati alle società madri in quanto, come comunicato dall'ente, i dati delle partecipate in via diretta non tengono conto dei valori patrimoniali delle società affiliate essendo, il valore della partecipazione detenuta, determinata con il metodo del patrimonio netto e non essendo stato posto in essere il bilancio consolidato.

Tab. 63

Prospetto trasferimenti a società partecipate totalitarie

(euro)

N.	Totalitarie	quota %	capitale sociale	trasferimenti totali a+b+c	per interventi su fondi comunitari a=a1+a2+a3	di cui quota UE a1	di cui quota nazionale a2	di cui quota regionale a3	trasferimenti da Regione b	trasferimenti da altri enti c
1	AIR spa	100	43.880.000	16.375.017	0	0	0	0	227.338	16.147.679
1.1	>>> AIR COMMUNICATION MARKETING srl in liquidazione	100	10.000	0	0	0	0	0	0	0
1.2	>>> AIR MOBILITY SOLUTIONS scarl	50	10.000	0	0	0	0	0	0	0
1.3	>>> CTI-ATI spa	99,5	197.686	3.397.645	0	0	0	0	0	3.397.645
2	ASTIR spa in fallimento	100	n.d.	5.027.510	0	0	0	0	5.027.510	0
3	CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI spa	100	500.000	0	0	0	0	0	0	0
4	CAMPANIA INNOVAZIONE spa in liquidazione	100	1.048.400	6.054.838	4.604.876	3.453.657	644.683	506.536	1.449.962	0
5	CAREMAR spa	100	5.422.500	16.066.075	0	0	0	0	16.066.075	0
6	EAV srl	100	12.621.917	361.530.880	0	0	0	0	357.622.353	3.908.527
6.1	>>> City Sightseeing Napoli srl	12,22	589.300	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
6.2	>>> EAV BUS srl in fallimento	100	110.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
6.3	>>> Metrocampania Parcheggi srl	100	99.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
7	FILM COMMISSION	100	100.000	343.632	0	0	0	0	343.632	0
8	SAUIE srl	100	10.320	1.212.716	0	0	0	0	1.212.716	0
9	SMA Campania spa	100	289.823	21.552.269	0	0	0	0	21.552.269	0
10	SORESA spa	100	500.000	3.325.020.351	0	0	0	0	3.325.020.351	0
11	SVILUPPO CAMPANIA spa	100	600.000	155.387.569	155.387.569	119.291.971	23.307.194	12.788.404	0	0
11.1	>>> BIOSTARNET scarl	15,53	32.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
11.2	>>> EFI in liquidazione SPA	100	1.395.400	641.415	0	0	0	0	641.415	0
11.3	>>> SAPS srl	100	costituita nel 2014	-	-	-	-	-	-	-
11.3.1	>>> >>> TESS spa in liquidazione	51,13	4.093.362	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
	TOTALI		64.972.960	3.912.609.917	159.992.445	122.745.628	23.951.877	13.294.940	3.729.163.621	23.453.851

Fonte: Dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 64

Prospetto trasferimenti a società partecipate maggioritarie

(euro)

	Maggioritarie	quota %	capitale sociale	trasferimenti totali a+b+c	per interventi su fondi comunitari a=a1+a2+a3	di cui quota UE a1	di cui quota nazionale a2	di cui quota regionale a3	trasferimenti da Regione b	trasferimenti da altri enti c
12	ARCSS scpa in liquidazione	52	140.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
13	CITHEF scarl	98,31	610.330	0	0	0	0	0	0	0
14	CONFLOMER scpa	51	103.292	71.193	0	0	0	0	71.193	n.d.
15	DIGITCAMPANIA scarl in liquidazione	90	100.000	3.206.185	2.409.997	1.813.105	373.727	223.165	796.188	0
16	SCABEC spa	51	1.000.000	1.313.422	350.000	262.500	48.518	38.982	963.422	0
17	TRIANON spa	71,15	2.986.520	1.081.120	0	0	0	0	1.081.120	0
	TOTALI		4.940.142	5.671.920	2.759.997	2.075.605	422.245	262.147	2.911.923	0

Fonte: Dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 65

Prospetto trasferimenti a società partecipate minoritarie

(euro)

	Minoritarie	quota %	capitale sociale	trasferimenti totali a+b+c	per interventi su fondi comunitari a=a1+a2+a3	di cui quota UE a1	di cui quota nazionale a2	di cui quota regionale a3	trasferimenti da Regione b	trasferimenti da altri enti c
18	ACN srl in liquidazione	25	10.000	4.667.000	0	0	0	0	533.000	4.134.000
19	ART SANNIO CAMPANIA scpa in liquidazione	49	150.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
20	ASSE scpa in liquidazione	2,44	500.000	0	0	0	0	0	0	0
21	BAGNOLI FUTURA spa in fallimento	7,5	14.918.592	5.828.526	5.828.526	4.371.394	807.968	649.164	0	n.d.
21,1	>>> CCTA scarl	100	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
21,2	>>> PTA scarl	11,78	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
22	CAAN scpa	3,33	27.787.619	1.507.575	0	0	0	0	1.507.575	n.d.
23	CAMPEC scarl in liquidazione	16,66	390.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
24	INTRAPRESA srl	0,23	300.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
25	LOGICA scarl in liquidazione	48,28	72.495	47.657	47.657	35.743	11.914	0	0	0
26	MOSTRA D'OLTREMARE spa	20,68	169.875.200	435.512	435.512	259.634	99.072	76.806	0	n.d.
26.1	>>> NAPOLI CONGRESSI spa	25	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
26.2	>>> PALAZZO CANINO srl	20	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
27	PST scpa in liquidazione	2	200.000	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
27.1	>>> A.DI.Tecno srl	30	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
27.2	>>> BIOSTARNET scarl	10,19	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
27.3	>>> CERTA scarl	2	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
27.4	>>> ICT-SUD scarl	0,33	n.d.	n.d.	0	0	0	0	0	n.d.
28	SIRENA scpa in liquidazione	31,47	167.623	n.d.	1.195	956	203	36	0	n.d.
	TOTALI		214.371.529	12.487.465(1)	6.312.890	4.667.727	919.157	726.006	2.040.575	4.134.000

Fonte: Dati forniti dalla Regione Campania

(1) Si specifica che i valori totali dei trasferimenti sono influenzati dalla mancanza del valore dei trasferimenti da altri enti. Conseguentemente la somma algebrica della colonna dei trasferimenti totali non rappresenta un dato completo.

Da quanto sopra esposto, può notarsi che le società che hanno ricevuto trasferimenti per interventi su fondi comunitari, sono state Campania innovazione spa in liquidazione per euro 4.604.876, Sviluppo Campania spa per euro 155.387.573 (che ha ricevuto esclusivamente trasferimenti a tale titolo), Digit Campania scarl in liquidazione per euro 2.409.997, Scabec spa per euro 350.000, Bagnoli futura spa in fallimento per euro 5.828.526, Logica scarl in

liquidazione per euro 47.657, Mostra d'oltremare spa per euro 435.512, Sirena scpa in liquidazione per euro 1.195.

Per quanto riguarda tutte le altre società il totale dei trasferimenti coincide con i trasferimenti da Regione, con le eccezioni della Air spa, EAV, Cti-Ati spa e ACN srl in liquidazione, per i quali sono indicati anche i trasferimenti da parte di "altri enti".

Il totale dei trasferimenti, da valutare con i limiti per difetto sopra esposti ammonta, per l'anno 2013, ad euro 3.930.769.302; il totale dei trasferimenti effettuati dalla Regione (che invece risultano attendibili in quanto estratti direttamente dal bilancio regionale, come dichiarato dagli organi dell'ente) ammonta ad euro 3.734.116.119.

Tale importo è condizionato dalla presenza di rilevanti trasferimenti effettuati alla Soresa spa che, con euro 3.325.020.351 ne rappresenta circa l'89% del totale, come evidenziato nella Tab. 67, che riporta il totale complessivo dei trasferimenti regionali al lordo e al netto di quelli operati a favore di Soresa.

Tabella di sintesi dei trasferimenti alle società partecipate dalla Regione Campania anno 2013

Tab 66

(euro)

	capitale sociale	trasferimenti totali a+b+c	per interventi su fondi comunitari a=a1+a2+a3	di cui quota UE a1	di cui quota nazionale a2	di cui quota regionale a3	trasferimenti da Regione b	trasferimenti da altri enti c
TOTALE PARTECIPATE TOTALITARIE	64.972.960	3.912.609.917	159.992.445	122.745.628	23.951.877	13.294.940	3.729.163.621	23.453.851
TOTALE PARTECIPATE MAGGIORITARIE	4.940.142	5.671.920	2.759.997	2.075.605	422.245	262.147	2.911.923	0
TOTALE PARTECIPATE MINORITARIE	214.371.529	12.487.465	6.312.890	4.667.727	919.157	726.006	2.040.575	4.134.000
TOTALE PARTECIPATE INDIRETTE	6.536.748							
TOTALE (consolidato)	284.284.631	3.930.769.302	169.065.332	129.488.960	25.293.279	14.283.093	3.734.116.119	27.587.851

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Tab. 67
Trasferimenti totali da Regione alle società partecipate

(euro)

TRASFERIMENTI A SOCIETA' TOTALITARIE	3.729.163.621
TRASFERIMENTI A SOCIETA' MAGGIORITARIE	2.911.923
TRASFERIMENTI A SOCIETA' MINORITARIE	2.040.575
TRASFERIMENTI TOTALI	3.734.116.119
TRASFERIMENTI A SORESA	3.325.020.351
TRASFERIMENTI TOTALI AL NETTO DEI TRASFERIMENTI A SORESA	409.095.768

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Da un confronto del totale dei trasferimenti effettuati alle società partecipate, in via diretta e indiretta, tra l'anno 2012 (euro 1.319.308.067) e l'anno 2013 (euro 3.734.116.119), come rappresentati nella Tab.68, si rileva un incremento particolarmente consistente, dovuto essenzialmente all'incremento dei finanziamenti a Soresa, che passano da 990.338.821 euro

del 2012 ai 3.325.020.351 dell'anno successivo,¹²⁰ pur se si rileva anche un aumento di risorse devolute alle altre società partecipate, che passano da euro 328.969.246 del 2012, ad euro 409.095.768 per il 2013, con un incremento pari a euro 80.126.522

Tab. 68

**Raffronto trasferimenti totali da Regione Campania a società partecipate
anni 2012 – 2013**

anni	2012	2013
Totale trasferimenti	1.319.308.067	3.734.116.119
Trasferimenti Soresa	990.338.821	3.325.020.351
Totale trasferimenti al netto Soresa	328.969.246	409.095.768

(euro)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Come evidenziato nelle relazioni degli anni scorsi, la rilevanza degli importi trasferiti alle società partecipate mostra la indiscussa esigenza di una puntuale verifica del raggiungimento dei risultati per i quali gli stessi sono stati erogati, nonché della economicità delle singole gestioni, intesa come raggiungimento del risultato con il minor compatibile costo, essendo il controllo specifico (anche con riferimento all'analisi dei contratti di servizio) l'unica modalità utile al fine della valutazione della congruità gestionale di ognuna di esse, a tutela delle pubbliche risorse.

¹²⁰ Tale notevole incremento di risorse trasferite richiama l'attenzione sulla necessità, già rilevata in passato, di stretto controllo e monitoraggio delle stesse.

7.5 - La situazione debitoria e creditoria delle società partecipate

La situazione debitoria delle società partecipate è espressa nella sottostante tabella (Tab.69) che ne mostra, distintamente per gruppi omogenei di creditori, l'ammontare per ogni singola società al 31 dicembre 2013.¹²¹

Nel prospetto considerato è compreso anche il debito della società Soresa¹²² per euro 678.520.294, che da solo rappresenta complessivamente oltre il 33% della situazione debitoria complessiva delle partecipate dirette, che ammonta, in totale, ad euro 2.044.339.195.¹²³

Otto società partecipate in via diretta totalizzano circa il 64% del debito complessivo, e precisamente: EAV (euro 808.745.448), Bagnoli Futura (euro 278.705.570), Astir (euro 79.051.886), CAAN (euro 43.802.440), Caremar (euro 26.853.442), Mostra d'oltremare (euro 25.533.652), Campania innovazione (euro 23.585.480) e Air (euro 20.641.041).

Se si aggiunge anche il debito di Soresa (euro 678.520.294), risulta che nove società evidenziano il 99% del totale del debito delle società partecipate dirette regionali. Tra le società indirette, si evidenzia il debito della Tess in liquidazione, pari a euro 31.309.852.

¹²¹ E' opportuno tener conto che i dati relativi a i debiti di Astir e PST fanno riferimento al 2012; in altri casi a bilanci ancora in via di predisposizione, mentre si rileva una mancanza di disponibilità di dati per alcune società indirette, con conseguente approssimazione del dato complessivo.

¹²² Il debito è costituito principalmente da debiti verso fornitori, in virtù della peculiare attività da essa svolta per conto del SSR, pur se risultano anche rilevanti debiti verso la Regione Campania.

¹²³ Per una visione globale del debito complessivo, occorre aggiungere a tale dato, il valore del debito delle società partecipate in via indiretta non inglobato, secondo quanto comunicato dalla Regione, nel debito delle società madri.

Prospetto debiti società partecipate Regione Campania al 31/12/13

(euro)

N.	Totalitarie	quota %	capitale sociale	debiti totali	di cui v/banche	di cui v/fornitori	di cui v/Regione	di cui tributarie e previdenziali	di cui altri debiti
1	AIR spa	100	43.880.000	20.641.041	12.101.525	6.017.182	0	1.242.953	1.279.381
1.1	>>> AIR COMUNICATION MARKETING srl in liquidazione	100	10.000	129.724	0	15.694	0	50.137	63.893
1.2	>>> AIR MOBILITY SOLUTIONS scarl	50	10.000	1.148.259	0	1.119.459	0	0	28.800
1.3	>>> CTI-ATI spa	99,5	197.686	2.434.261	585.319	1.284.355	0	247.574	317.013
2	ASTIR spa in fallimento	100	n.d.	79.051.886	777.009	7.727.162	29.947.871	27.546.604	13.053.240
3	CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI spa	100	500.000	78.000	0	37.000	0	26.000	15.000
4	CAMPANIA INNOVAZIONE spa in liquidazione	100	1.048.400	23.585.480	1.178.053	12.544.795	2.569.846	4.441.221	2.851.565
5	CAREMAR spa	100	5.422.500	26.853.442	6.217.901	13.322.664	0	3.401.573	3.911.304
6	EAV srl	100	12.621.917	808.745.448	29.051.084	357.036.244	191.965.584	121.405.671	109.286.865
6.1	>>> City Sightseeing Napoli srl	12,22	589.300	679.593	0	355.171	0	192.604	131.818
6.2	>>> EAV BUS srl in fallimento	100	110.000	20.460.391	0	3.937.884	1.860.178	9.448.729	5.213.600
6.3	>>> Metrocampania Parcheggi srl	100	99.000	1.667.916	0	90.091	0	13.979	1.563.846
7	FILM COMMISSION	100	100.000	186.916	0	23.749	0	85.709	77.458
8	SAUIE srl	100	10.320	2.560.995	0	90.799	2.013.318	198.148	258.730
9	SMA Campania spa	100	289.823	14.246.031	0	561.618	0	11.411.119	2.273.294
10	SORESA spa	100	500.000	678.520.294	0	365.083.831	250.666.070	36.521.888	26.248.505
11	SVILUPPO CAMPANIA spa	100	600.000	4.834.402	231.850	785.364	2.009.445	467.958	1.339.785
11.1	>>> BIOSTARNET scarl	15,53	32.000	911.999	0	1.200	0	160	910.639
11.2	>>> EFI in liquidazione SPA	100	1.395.400	62.075	0	44.258	0	12.177	5.640
11.3	>>> SAPS srl	100	costituita nel 2014	--	--	--	--	--	--
11.3.1	>>> >>> TESS spa in liquidazione	51,13	4.093.362	31.309.852	10.621.944	5.187.104	0	925.914	14.574.890
12	ARCSS scpa in liquidazione	52	140.000	578.657	0	415.276	0	1.381	162.000
13	CITHEF scarl	98,31	610.330	6.823.026	96	0	6.675.035	0	147.895
14	CONFLOMER scpa	51	103.292	179.951	17.766	27.609	42.723	34.575	57.278
15	DIGITCAMPANIA scarl in liquidazione	90	100.000	5.986.696	711.336	3.385.834	0	566.633	1.322.893
16	SCABEC spa	51	1.000.000	11.770.299	0	11.041.592	0	552.115	176.592
17	TRIANON spa	71,15	2.986.520	2.382.254	723.079	1.297.541	0	267.085	94.549
18	ACN srl in liquidazione	25	10.000	117.611	0	0	0	1.024	116.587
19	ART SANNIO CAMPANIA scpa in liquidazione	49	150.000	5.320.885	367	2.312.682	0	2.243.355	764.481
20	ASSE scpa in liquidazione	2,44	500.000	0	0	0	0	0	0
21	BAGNOLI FUTURA spa in fallimento	7,5	14.918.592	278.705.570	77.626.507	41.359.638	0	9.604.764	150.114.661
21.1	>>> CCTA scarl	100	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
21.2	>>> PTA scarl	11,78	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
22	CAAN scpa	3,33	27.787.619	43.802.440	32.686.402	9.968.020	30.161	565.991	551.866
23	CAMPEC scarl in liquidazione	16,66	390.000	786.475	281.055	140.458	0	2.567	362.395
24	INTRAPRESA srl	0,23	300.000	170.280	32	15.197	0	14.862	140.189
25	LOGICA scarl in liquidazione	48,28	72.495	501.076	147.224	28.000	0	63.155	262.697
26	MOSTRA D'OLTREMARE spa	20,68	169.875.200	25.533.652	14.031.319	7.406.435	0	3.378.354	717.544
26.1	>>> NAPOLI CONGRESSI spa	25	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
26.2	>>> PALAZZO CANINO srl	20	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
27	PST scpa in liquidazione	2	200.000	1.323.000	194.000	0	0	114.000	1.015.000
27.1	>>> A.Di.Tecno srl	30	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
27.2	>>> BIOSTARNET scarl	10,19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
27.3	>>> CERTA scarl	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
27.4	>>> ICT-SUD scarl	0,33	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
28	SIRENA scpa in liquidazione	31,47	167.623	1.053.388	0	684.565	0	222.015	146.808
	TOTALI DIRETTE			2.044.339.195	175.976.605	841.313.255	485.920.053	224.380.720	316.748.562
	TOTALI INDIRETTE			58.804.070	11.207.263	12.035.216	1.860.178	10.891.274	22.810.139

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Si evidenzia un cospicuo aumento del debito delle società partecipate dirette, che passa da euro 1.167.777.000 del 2012 a 2.044.339.195 del 2013.

Per le società indirette molti dati risultano non disponibili.

Si rappresenta, di seguito, anche la situazione creditoria delle singole società partecipate, al fine del raffronto con quella debitoria, onde pervenire ad ulteriori riflessioni.

La tabella successiva (tab.70), evidenzia l'ammontare dei crediti totali delle società partecipate (pari a euro 1.154.979.397, di cui euro 404.955.649 riguardanti la Soresa, ed euro 750.023.048 l'insieme delle altre società) e, nel dettaglio, i crediti nei confronti della Regione.

Tab. 70

Prospetto crediti società partecipate Regione Campania al 31/12/13

(euro)

N.	Totalitarie	quota %	capitale sociale	crediti totali	di cui v/Regione
1	AIR spa	100	43.880.000	62.288.025	48.382.511
1.1	>>> AIR COMUNICAZIONE MARKETING srl in liquidazione	100	10.000	54.286	0
1.2	>>> AIR MOBILITY SOLUTIONS scarl	50	10.000	1.137.834	0
1.3	>>> CTI-ATI spa	99,5	197.686	3.103.233	145.292
2	ASTIR spa in fallimento	100	n.d.	19.659.597	n.d.
3	CAMPANIA AMBIENTE E SERVIZI spa	100	500.000	14.324	0
4	CAMPANIA INNOVAZIONE spa in liquidazione	100	1.048.400	26.348.456	21.132.987
5	CAREMAR spa	100	5.422.500	17.794.121	5.949.214
6	EAV srl	100	12.621.917	548.268.379	419.344.006
6.1	>>> City Sightseeing Napoli srl	12,22	589.300	226.792	0
6.2	>>> EAV BUS srl in fallimento	100	110.000	13.508.569	5.981.508
6.3	>>> Metrocampania Parcheggi srl	100	99.000	1.283.064	0
7	FILM COMMISSION	100	100.000	362.424	346.138
8	SAUIE srl	100	10.320	802.397	112.013
9	SMA Campania spa	100	289.823	16.824.710	11.354.374
10	SORESA spa	100	500.000	404.955.649	4.109.738
11	SVILUPPO CAMPANIA spa	100	600.000	4.131.332	2.107.606
11.1	>>> BIOSTARNET scarl	15,53	32.000	1.630.326	0
11.2	>>> EFI in liquidazione SPA	100	1.395.400	322.676	140.496
11.3	>>> SAPS srl	100	costituita nel 2014	--	--
11.3.1	>>>> TESS spa in liquidazione	51,13	4.093.362	6.077.489	2.121.479
12	ARCSS scpa in liquidazione	52	140.000	442.260	394.336
13	CITHEF scarl	98,31	610.330	0	0
14	CONFLOMER scpa	51	103.292	280.618	161.091
15	DIGITCAMPANIA scarl in liquidazione	90	100.000	4.883.012	4.514.405
16	SCABEC spa	51	1.000.000	12.815.153	2.965.773
17	TRIANON spa	71,15	2.986.520	988.299	616.471
18	ACN srl in liquidazione	25	10.000	156.047	3.000
19	ART SANNIO CAMPANIA scpa in liquidazione	49	150.000	1.821.741	0
20	ASSE scpa in liquidazione	2,44	500.000	0	0
21	BAGNOLI FUTURA spa in fallimento	7,5	14.918.592	10.677.335	928.000
21,1	>>> CCTA scarl	100	n.d.	n.d.	n.d.
21.2	>>> PTA scarl	11,78	n.d.	n.d.	n.d.
22	CAAN scpa	3,33	27.787.619	8.338.644	719.513
23	CAMPEC scarl in liquidazione	16,66	390.000	1.632.186	386.874
24	INTRAPRESA srl	0,23	300.000	573.534	0
25	LOGICA scarl in liquidazione	48,28	72.495	357.153	24.586
26	MOSTRA D'OLTREMARE spa	20,68	169.875.200	9.101.879	2.313.081
26.1	>>> NAPOLI CONGRESSI spa	25	n.d.	n.d.	n.d.
26.2	>>> PALAZZO CANINO srl	20	n.d.	n.d.	n.d.
27	PST scpa in liquidazione	2	200.000	953.883	197.000
27.1	>>> A.Di.Tecno srl	30	n.d.	n.d.	n.d.
27.2	>>> BIOSTARNET scarl	10,19	n.d.	n.d.	n.d.
27.3	>>> CERTA scarl	2	n.d.	n.d.	n.d.
27.4	>>> ICT-SUD scarl	0,33	n.d.	n.d.	n.d.
28	SIRENA scpa in liquidazione	31,47	167.623	508.239	0
	TOTALI DIRETTE			1.154.979.397	526.062.717
	TOTALI INDIRETTE			27.344.269	8.388.775

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In conclusione, l'elevato ammontare del debito totale al 31 dicembre 2013 delle società partecipate in via diretta, pari a euro 2.044.339.195, ed escludendo il commento relativamente al debito risalente alle società indirette, che risulta visibilmente incompleto, mostra da sé tutta la sua significatività e continua a segnalare in maniera inequivocabile, anche da questo punto di vista, la necessità di monitoraggio e controllo della gestione economico patrimoniale dei singoli enti da parte degli organi regionali, onde rilevarne l'equilibrio e in particolare, nel caso specifico, la congruenza dei debiti a breve, medio e lungo termine con i crediti di egual natura e scadenza e con le disponibilità finanziarie.

Nel complesso, anche nel 2013, i debiti totali delle società partecipate dirette sopravanzano di gran lunga i crediti totali mostrando, *prima facie*, una situazione di disequilibrio patrimoniale.

In particolare appare incongrua la posizione della società Soresa, che presenta debiti per euro 678.520.294 e crediti per euro 404.955.649, con uno sbilancio negativo, al 31 dicembre 2013, di euro 273.564.645; data la particolare attività svolta da tale società, cui vengono devoluti contributi destinati al SSR, ad esso sottratti, al fine del pagamento dei fornitori sanitari non si comprende, in assenza di analisi specifiche sul suo bilancio, il motivo di tale squilibrio, che andrebbe attentamente monitorato e relazionato a questa Corte.

Nulla viene riferito a proposito del controllo contabile e gestionale della società in oggetto, restando in tal modo, questa Sezione, priva degli elementi necessari a comprendere se le ingenti quantità di risorse ad essa trasferite, vengano puntualmente rendicontate e se l'attività posta in essere dalla società risponda ai criteri di maggior economicità, efficienza ed efficacia per l'economia del sistema sanitario e dell'intera Regione.

7.6 Conclusioni

L'analisi della situazione economico-finanziaria e patrimoniale relativa alle società partecipate dalla Regione Campania volta alla verifica, per l'anno 2013, dell'ammontare del capitale investito e dei trasferimenti regionali (e di altri enti), dei risultati economici e dell'ammontare del debito di ciascuna di esse, lascia emergere quanto segue.

- Il capitale sociale investito dalla Regione, al 31 dicembre 2013, ammonta alla notevole somma totale di 105,8 mln di euro.

- I risultati economici rilevati nell'anno 2013, ed in particolare la perdita di competenza della Regione, ammonta a 19,4 mln di euro.

A tal proposito si rileva la difficoltà di confrontabilità dei dati dei risultati economici globali tra i diversi esercizi, essendo possibile che, in un anno, non siano disponibili quelli relativi ad alcune delle società nelle quali si concentravano le rilevanti perdite degli anni precedenti.

Pur se inquadrato nell'ambito delle difficoltà collegate alle particolari situazioni nelle quali si trovano alcuni dei soggetti in questione,¹²⁴ lascia emergere rilevanti criticità in merito alla scarsa conoscenza dei fenomeni gestionali di molte società partecipate (come ammesso dalla stessa Regione nel piano operativo di razionalizzazione), e induce questa Corte a sollecitare gli organi regionali competenti a porre in essere una puntuale analisi economico-finanziaria di ciascun soggetto partecipato, sia in attività, che in liquidazione o in fallimento, nonché delle società di nuova costituzione, quali Campania ambiente e servizi e Sviluppo Campania che, pur se ritenute al centro del rilancio del sistema delle partecipate regionali, hanno già prodotto ragguardevoli perdite.

- I trasferimenti totali effettuati dalla Regione, sono pari, rispettivamente, a 1.319,3 mln di euro per l'anno 2012 e a 3.734,1 mln di euro per l'anno 2013 (gli importi, al netto di quelli destinati alla società Soresa, ammontano a 329 mln di euro per l'anno 2012 e a 409,1 mln di euro per il 2013 mostrando, anch'essi, un *trend* in espansione).

A tali finanziamenti si aggiungono quelli di altri Enti, per 27,59 mln di euro, e quelli per interventi su fondi comunitari per mln di euro 169,06, (compresa la quota a carico della Regione), per un importo totale di altri trasferimenti pari a 196,65 mln di euro.

Il totale complessivo dei trasferimenti (sia da Regione che da altri), raggiunge, nell'anno 2013, quindi la somma di 3.930,77 mln di euro. (cfr. tab.66).

Le somme di assoluto rilievo ivi evidenziate rendono palese, anche da questo punto di vista, la indiscussa esigenza - al fine di evitare nocimento delle pubbliche risorse - di una puntuale verifica sia della congruità dei finanziamenti che del raggiungimento dei risultati per i quali gli stessi sono stati erogati (specie per gli importi più rilevanti, a qualsiasi titolo effettuati), verifica non sempre emersa da quanto comunicato a questa Corte dai singoli Dipartimenti.

-Il debito cumulato delle società partecipate dirette è pari, al 31 dicembre 2013, a 2.044,34 mln di euro, e quello delle indirette, alla stessa data, a 58.80 mln di euro.¹²⁵

L'ammontare totale dei crediti,¹²⁶ pari a 1.154,98 mln di euro per le partecipate dirette e a 27,34 mln di euro per le indirette, non sembra coprire le esigenze delle scadenze debitorie.

Sarà compito della Regione verificare la congruenza dei debiti a breve, medio e lungo termine con i crediti di egual natura e scadenza e con le risorse finanziarie disponibili, per

¹²⁴ Presenza di molte società in liquidazione, in stato di fallimento, di chiusure fallimentari o fusioni, di società quali Eav e le sue partecipate, soggette a monitoraggio del tavolo tecnico costituito per la verifica della documentazione prodotta dal Commissario *ad acta per i trasporti*, ecc .

¹²⁵ Il dato non comprende i debiti di diverse società in quanto la Regione non ha fornito i dati relativi, per cui trattasi di un valore per difetto, cfr. tab. 70.

¹²⁶ Idem per i crediti.

ciascuna società, al fine di rilevarne l'equilibrio economico-patrimoniale e, in mancanza, prendere tutte le misure idonee ad evitare il peggioramento di situazioni strutturalmente deficitarie.

Questa Sezione rileva la assoluta necessità di eliminare il circuito per cui la dazione di risorse pubbliche (attraverso conferimenti di capitale sociale o a copertura perdite, oltre che trasferimenti a vario titolo), continuino, in molti casi, a generare perdite e inefficienti servizi, oltre che crescenti esposizioni debitorie, con palese sperpero di pubbliche risorse.

CAPITOLO VIII

ENTI E ORGANISMI COLLEGATI E/O FINANZIATI DALLA REGIONE CAMPANIA (Magistrato Istruttore: Primo Referendario Carla Serbassi)

8.1– Premessa

La presente relazione è volta ad illustrare i risultati economico-finanziari e patrimoniali degli enti e organismi finanziati dalla Regione Campania, diversi dalle società partecipate. Si riepiloga brevemente l'assetto normativo e regolamentare di settore.

Ai sensi dell'art. 5 della l. r. 30 aprile 2002 n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania)¹²⁷ sono considerati dipendenti dalla Regione, in qualunque forma costituiti, gli enti

¹²⁷ legge Regione Campania n. 7/2002, nella versione attualmente vigente:

.....Art. 2. Programmazione regionale.

1. Il bilancio della Regione e quello degli enti ed organismi dalla stessa dipendenti e le relative gestioni si conformano agli indirizzi della programmazione regionale ed assicurano la realizzazione dei relativi obiettivi.

2. A tal fine, la Giunta regionale, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, presenta al Consiglio regionale un disegno di legge per disciplinare gli atti e le procedure della programmazione regionale ed, in particolare, dei settori della salute e del trasporto, in modo da garantire il coordinamento con gli strumenti di programmazione finanziaria previsti dalla presente legge.

3. In ogni caso sono assicurati al Consiglio per ciascuna unità previsionale di base da esso approvata:

a) la conoscenza dei mezzi finanziari, di personale e strumentali che sono posti a disposizione di ogni struttura amministrativa per la realizzazione delle finalità perseguite, nonché l'informazione concernente i parametri di commisurazione sulla base dei quali viene stabilito il grado di realizzazione delle finalità anzidette; questi elementi sono comunicati al Consiglio con la scheda di programma di cui all'art. 17, comma 1, e poi, in sede di verifica del grado di realizzazione delle finalità, al 30 settembre di ogni anno, e, in sede di consuntivo, con la relazione di cui all'articolo 46, comma 4;

b) la conoscenza di ogni riserva formulata dai responsabili delle strutture, riferita alla realizzabilità delle finalità ed alla adeguatezza dei mezzi disponibili.

.....

Art. 5. Bilanci degli enti ed organismi dipendenti

1. Sono considerati dipendenti dalla Regione, in qualunque forma costituiti, gli enti e gli organismi a carico, in via ordinaria, totalmente o principalmente del bilancio regionale. Questi soggetti sono identificati annualmente in elenco approvato con decreto del Presidente della Giunta e sottoposto alla deliberazione del Consiglio unitamente al bilancio annuale di previsione della Regione. Nello stesso elenco sono, altresì, ricompresi tutti quei soggetti pubblici per i quali le leggi regionali prevedono la trasmissione dei bilanci della Regione.

2. Gli enti e gli organismi anzidetti propongono entro il 15 settembre di ogni anno un programma di attività, il cui contenuto è disciplinato nel provvedimento di cui al comma 8. Il programma è approvato dalla Giunta e concorre a produrre gli elementi di informazione di cui all'articolo 2 comma 3.

3. Al 30 maggio gli enti e gli organismi di cui al presente articolo trasmettono relazioni riferite all'andamento della spesa per competenza e cassa all'Assessorato al Bilancio che annualmente, a sua volta, relaziona al Consiglio per i necessari provvedimenti.

4. I bilanci dei soggetti identificati al comma 1 sono approvati dagli organi di governo degli stessi soggetti annualmente nei termini e nelle forme stabiliti dallo statuto della regione, dalle leggi regionali istitutive e sono pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione, comunque non oltre il 15 ottobre di ogni anno per consentire alla Giunta di iscriverne nel proprio bilancio di previsione lo stanziamento relativo. I suddetti bilanci sono predisposti in conformità alle norme dettate dalla presente legge per la predisposizione del bilancio annuale di previsione e sono informati ai criteri della annualità, universalità, integrità ed equilibrio finanziario o economico.

5. Nel caso di partecipazione a quote di capitale, o fondo, in società di capitali, anche consortili, associazioni, fondazioni, la Regione esercita i propri diritti di socio, associato, partecipante, nelle modalità e nei termini previsti dalla legislazione vigente in materia, dallo Statuto della Regione, dagli statuti dei soggetti partecipati e dalle leggi regionali in materia. In allegato al rendiconto generale di cui all'articolo 46 sono elencate le partecipazioni cui al presente comma con annessa relazione illustrativa.

6. Il rendiconto degli enti e degli organismi identificati al comma 1 è formato secondo le regole stabilite per il conto consuntivo nella presente legge, ovvero sulla base delle regole pertinenti secondo la natura dell'ente o dell'organismo. Il rendiconto è deliberato dai rispettivi organi di governo entro il mese di febbraio dell'anno successivo a quello cui il consuntivo si riferisce, ovvero nei maggiori termini previsti dagli statuti, dalla legge regionale o nazionale ed è trasmesso alla Giunta entro cinque giorni lavorativi dalla data di approvazione. Accompagna i rendiconti, formando oggetto della stessa approvazione, una relazione sulla gestione che evidenzia le risorse delle quali si è disposti nell'anno, cui lo stesso rendiconto si riferisce, ed i costi sostenuti per il raggiungimento degli obiettivi e gli impegni a finire.

e gli organismi a carico in via ordinaria, totalmente o principalmente, del bilancio regionale. Questi soggetti sono identificati annualmente in un elenco approvato con decreto del Presidente della Giunta e sottoposto alla deliberazione del Consiglio unitamente al bilancio annuale di previsione della Regione. Nello stesso elenco sono, altresì, ricompresi tutti quei soggetti pubblici che ricevono comunque dei contributi, per i quali le leggi regionali prevedono la trasmissione dei bilanci alla Regione.

La disciplina citata è stata profondamente rivista dal d. lgs. n. 118/2011 che specifica, con diversi e puntuali parametri, gli "enti strumentali" da qualificarsi come "controllati" e prevede che, laddove questi ultimi adottino la contabilità finanziaria, affianchino alla stessa, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, così garantendo la necessaria armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

La Giunta regionale, giusto art. 51, comma 1 lett.e), dello statuto (BURC n. 13 del 26 febbraio 2009), *"sovrintende, nel rispetto dei principi generali deliberati dal consiglio, all'ordinamento ed alla gestione di enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla regione e verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti"*.

Sino all'approvazione della riforma dell'ordinamento amministrativo della Giunta regionale (regolamento n. 12/2011 e ss.mm.ii.), per gli enti e gli organismi diversi dalle società partecipate, le attività di vigilanza demandate dalle leggi e dallo statuto regionale, a meno di diversa prescrizione normativa, risultavano di fatto assolte singolarmente dalle strutture competenti per materia.

Il nuovo ordinamento amministrativo ha innovato il precedente assetto, articolando, in capo ai cinque dipartimenti (tab.71) le funzioni di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi dipendenti dalla Regione di riferimento ed istituendo, all'uopo, specifici uffici di staff ai Capi dipartimento, preposti all'attività di vigilanza e controllo sugli enti strumentali e società partecipate. Con riferimento agli enti diversi dalle società, tale transizione di competenze ha visto un avvio operativo nell'ottobre del 2013, con la nomina dei Dirigenti di staff.

Si rappresentano di seguito tali enti, raggruppati per singolo Dipartimento.

7. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano agli enti che, in base a leggi statali o regionali, adottano esclusivamente una contabilità economica-patrimoniale di tipo particolare sulla base di regole di adeguamento specificamente stabilite con il provvedimento di cui al comma 8 del presente articolo. Nella materia della Sanità questo provvedimento è informato alla disciplina prevista all' articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni.

8. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, si provvede a revisionare i sistemi contabili degli enti ed organismi dipendenti dalla Regione, al fine di armonizzarli, ai sensi dell' articolo 10, comma 3 "legge statale ", alle disposizioni della presente legge oppure per trasformarli secondo modelli privatistici, ai sensi del precedente comma .

9. La normativa di cui al comma 8, in particolare, deve specificare le circostanze che incidono sull'equilibrio della gestione o che comportano, nel corso di essa, maggiori spese e/o i maggiori costi, così come minori entrate e minori proventi o ricavi. Queste circostanze devono essere preventivamente segnalate alla Giunta e da questa assentite con apposito provvedimento, nella stessa normativa sono definite le responsabilità che al riguardo gravano sugli Organi degli enti e degli organismi.

10. Gli enti e gli organismi sono tenuti ad adeguare alla disciplina di cui al comma 8 il loro sistema di contabilità inderogabilmente entro i successivi 30 giorni, scaduti i quali la Giunta porrà in atto poteri surrogatori.

11. Gli enti e gli organismi di cui al comma 1, se non provvedono agli adempimenti di cui al comma 4, e alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania del conto consuntivo sono, nelle persone dei direttori generali, ovvero dei legali rappresentanti di tali enti o organismi, sottoposti a sanzioni pecuniarie nella misura di euro 50.000,00.

Tab. 71

Enti ed Organismi dipendenti dalla Regione diversi dalle società divisi per dipartimenti

DIPARTIMENTI	ALTRI ORGANISMI DIPENDENTI
PROGRAMMAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO	A.A.S.T. di Amalfi A.A.C.S.T. di Capri A.A.C.S.T. di Cast. di Stabia A.A.S.T. di Cava dei Tirreni A.A.C.S.T. Isole di Ischia e Procida A.A.S.T. di Maiori A.A.S.T. di Paestum A.A.C.S.T. di Pompei A.A.S.T. di Positano A.A.C.S.T. di Pozzuoli A.A.S.T. di Salerno A.A.S.T. di Sorrento — Sant’Agnello A.A.C.S.T. di Napoli A.A.S.T. di Ravello A.A.C.S.T. di Vico Equense E.P.T. di Avellino E.P.T. di Benevento E.P.T. di Caserta E.P.T. di Napoli E.P.T. di Salerno Consorzio ASI Avellino Consorzio ASI Benevento Consorzio ASI Caserta Consorzio ASI Napoli Consorzio ASI Salerno
POLITICHE TERRITORIALI	Arcadis (agenzia regionale Campana difesa suolo) Autorità di Bacino Campania centrale Autorità di Bacino Campania sud e interregionale Sele Acam (agenzia mobilità sostenibile)
ISTRUZIONE, RICERCA, LAVORO, POLITICHE CULTURALI E SOCIALI	ADISU Salerno ADISU SUN Caserta ADISU L’Orientale ADISU Partenope ADISU Federico II ADISU Università del Sannio ADISU Suor Orsola Benincasa Agenzia Arlas Campania Festival Fondazione Polis Donnaregina IDIS Città della scienza MIDA Cives Morra Greco Bio. For. Me L’Annunziata Mediterraneo Ezio de Felice Istituto Mondragone di Napoli Istituto Mons. Edoardo Alberto Fabozzi Film Commission Premio Napoli Parco letterario Giordano Bruno Associazione Teatro Stabile della Città di Napoli
SALUTE E RISORSE NATURALI	A.R.P.A.C. Ente Parco regionale Campi Flegrei Ente Parco Roccamonfina e F. Garigliano Ente Parco Partenio Ente Parco regionale Matese Ente Parco regionale Monti Picentini Ente Parco regionale Bacino Idrografico del fiume Sarno Ente Parco regionale Taburno Camposauro Ente Parco regionale Monti Lattari Ente Parco Metropolitan delle Colline di Napoli Ente Parco Riserva Naturale Foce Volturno, Costa di Licola, Lago di Falciano Ente Parco Riserva Naturale Foce Sele, Tanagro e Monti Eremita Marzano A.R.San. Consorzio di Bonifica Aurunco Consorzio di Bonifica Comprensorio Sarno Consorzio di Bonifica Destra Sele Consorzio di Bonifica Napoli e Volla Consorzio di Bonifica Paestum sx Sele Consorzio di Bonifica Sannio Alifano Consorzio di Bonifica Ufita Consorzio di Bonifica Vallo di Diano Consorzio di Bonifica Velia Alento Consorzio di Bonifica Volturno Conca di Agnano e bacini Flegrei (svolge solo attività di bonifica)
RISORSE FINANZIARIE, UMANE E STRUMENTALI	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

8.2 – Enti vigilati dal Dipartimento dello Sviluppo economico

Sono di seguito evidenziati i risultati economici e i trasferimenti¹²⁸ relativi agli enti in contabilità finanziaria e, distintamente, a quelli in contabilità economico-patrimoniale, controllati dal Dipartimento dello Sviluppo economico; si riportano, inoltre, i residui attivi e passivi, per i primi, e dei crediti e debiti, per i secondi, secondo quanto previsto dalle regole contabili di ciascuno di essi.

A) Enti in contabilità finanziaria

Al Dipartimento in oggetto fanno capo le Aziende autonome di cura soggiorno e turismo della Campania e gli Enti provinciali per il turismo. Essi sono enti pubblici non economici dotati di autonomia amministrativa e gestionale, che hanno il compito di promuovere ed incrementare il turismo in ambito locale.

L'organizzazione del sistema turistico campano è stata rivisitata con legge regionale 8 agosto 2014, n. 18,¹²⁹ che definisce le competenze in materia turistica di Regione, Comuni, Province e Città metropolitane, riservando alla prima un ruolo eminentemente programmatico (adozione del piano annuale e triennale per il turismo e istituzione del tavolo istituzionale per le politiche turistiche).

Si prevedono la costituzione e le competenze dei Poli turistici locali, che rappresentano forme associative di soggetti pubblici e privati, operanti in ambiti territoriali omogenei, aree delimitate nelle quali, per storia o potenzialità, dovrebbero essere organizzate e ottimizzate le offerte dei servizi pubblici e privati per il turismo.

Sono dettate le procedure per il definitivo scioglimento degli enti in oggetto e per il subentro della Regione nei rapporti giuridici attivi e passivi degli enti disciolti, nonché del passaggio del personale a tempo indeterminato nei ruoli della costituenda Agenzia regionale per la promozione del turismo e dei beni culturali.

Il prospetto che segue (Tab.72) mostra i risultati di conto economico di ogni singolo ente in contabilità finanziaria (Aast e Ept), con indicazione del totale degli accertamenti e degli impegni e, nello specifico, della spesa del personale, per incarichi esterni e per gli organi sociali.

Inoltre il dipartimento riporta in tabella il dato relativo all'avanzo di amministrazione applicato al bilancio 2013 ad "*ulteriore copertura delle spese previste*" precisando che la totalità degli enti ha chiuso l'esercizio finanziario 2013, come i precedenti, con un avanzo di amministrazione.

¹²⁸ Da dichiarazioni ricevute si rileva che i trasferimenti a carico della Regione corrispondono agli importi erogati per cassa, così come risultanti dalla contabilità regionale.

¹²⁹ In passato, con la costituzione del Ministero del turismo e spettacolo, ai sensi della l. 31/7/1959, n. 617, si è proceduto al riordino dell'organizzazione periferica turistica attraverso il dpr n. 1044 del 27 agosto 1960, che ha attuato il riordino degli Enti provinciali per il turismo, ed il dpr n. 1042 del 27 agosto 1960, relativo alle Aziende autonome cura soggiorno e turismo. Con i dpr n. 14/1/72 n. 6 e 24/7/77, n. 616, si è determinato il passaggio delle competenze in materia di turismo all'ente Regione, nel quadro di riferimento della normazione statale (l. 17/5/1983 n. 217 -legge quadro sul turismo- e l. 29/3/2001 n. 135 - riforma della legislazione nazionale del turismo).

Tab. 72

Entrate e spese al 31 dicembre 2013

(euro)							
Denominazione	Attività svolte	ENTRATE Totale accertamenti 2013	Avanzo di Amministrazione	SPESE Totale impegni 2013	di cui personale	di cui incarichi esterni	di cui organi dell'Ente
A.A.S.T. di Amalfi	Promozione Turistica	688.000	4.315	686.008	473.861	0	0
A.A.C.S.T. di Capri	Promozione Turistica	530.276	207.807	670.244	292.419	0	0
A.A.C.S.T. di Cast. di Stabia	Promozione Turistica	247.545	95.703	321.308	158.853	3.161	0
A.A.S.T. di Cava dei Tirreni	Promozione Turistica	417.572	45.434	457.811	299.562	2.538	0
A.A.C.S.T. Isole di Ischia e Procida	Promozione Turistica	575.785	50.531	625.882	399.328	0	0
A.A.S.T. di Maiori	Promozione Turistica	168.039	0	163.628	76.769	8.604	0
A.A.S.T. di Paestum	Promozione Turistica	165.171	0	165.171	96.866	0	0
A.A.C.S.T. di Pompei	Promozione Turistica	751.343	0	751.343	452.016	0	0
A.A.S.T. di Positano	Promozione Turistica	264.790	2.448	266.063	163.391	10.773	0
A.A.C.S.T. di Pozzuoli	Promozione Turistica	798.145	24.693	822.839	521.138	1.258	0
A.A.S.T. di Salerno	Promozione Turistica	223.329	80.000	281.358	139.268	6.313	0
A.A.S.T. di Sorrento - Sant'Agnello	Promozione Turistica	666.834	50.000	708.557	359.530	630	0
A.A.C.S.T. di Napoli	Promozione Turistica	1.706.940	483.047	2.135.244	797.782	104.413	0
A.A.S.T. di Ravello	Promozione Turistica	190.333	0	195.143	116.457	0	0
A.A.C.S.T. di Vico Equense	Promozione Turistica	476.304	99.341	525.305	269.925	0	0
E.P.T. di Avellino	Promozione Turistica	798.786	6.704	766.615	135.675	3.074	37.330
E.P.T. di Benevento	Promozione Turistica	1.525.050	34.500	1.559.056	741.125	5.600	46.053
E.P.T. di Caserta	Promozione Turistica	1.252.385	0	1.335.750	454.488	14.649,50	41.500
E.P.T. di Napoli	Promozione Turistica	1.830.352	0	2.165.323	670.076	0,00	48.117
E.P.T. di Salerno	Promozione Turistica	1.276.283,57	172.292	1.449.200	537.418	10.088	46.946

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Da una prima visione dei dati economici emerge, per la stragrande maggioranza degli enti, un ammontare degli impegni superiori a quello degli accertamenti (ad eccezione delle Aast di Amalfi e Maiori e dell'Ept di Avellino, nonché rilevanti importi per le spese di personale che, per gli Aast supera in genere il 50% degli impegni).

In assenza sia di commenti e analisi specifiche, che della indicazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio di competenza 2013, ma di quello "a copertura", che non si comprende bene a cosa faccia riferimento, non si è in grado di verificare l'equilibrio degli enti in argomento¹³⁰.

¹³⁰ La Regione nelle controdeduzioni, riferisce che: "la colonna titolata avanzo di amministrazione espone l'avanzo che risulta utilizzato nell'esercizio di riferimento. All'occorrenza detto avanzo ha assorbito la differenza negativa tra

Nella tabella successiva (Tab.73) vengono riportati, per gli stessi enti, i trasferimenti ricevuti (indicati per cassa), con specifica indicazione dei trasferimenti per interventi su fondi comunitari, a loro volta distinti per quota UE, quota nazionale e quota regionale. Vengono infine indicati altri trasferimenti regionali e trasferimenti diversi che, nel caso specifico, sono pari a zero.

Tab. 73

Trasferimenti ricevuti nell'anno 2013

(euro)

Denominazione / Ragione Sociale	Totale Contributi e Trasferimenti [a+b1+b2+c]	Trasferimenti per interventi su fondi comunitari [a=a1+a2+a3]	di cui quota UE =75% [a1]	di cui quota nazionale = 2,5% [a2]	di cui quota regionale =22,5% [a3]	Contributi regionali per spese di funzionamento [b1]	Altri trasferimenti regionali [b2]	Altri trasferimenti enti diversi [c]
A.A.S.T. di Amalfi	400.000	0	0	0	0	400.000	0	0
A.A.S.T. di Capri	370.000	0	0	0	0	370.000	0	0
A.A.C.S.T. di Cast. di Stabia	220.000	0	0	0	0	220.000	0	0
A.A.C.S.T. di Cava dei Tirreni	320.000	0	0	0	0	320.000	0	0
A.A.C.S.T. Isole di Ischia e Procida	411.291	0	0	0	0	380.000	31.291	0
A.A.S.T. di Maiori	150.000	0	0	0	0	150.000	0	0
A.A.S.T. di Paestum	140.000	0	0	0	0	140.000	0	0
A.A.C.S.T. di Pompei	620.000	0	0	0	0	620.000	0	0
A.A.S.T. di Positano	180.000	0	0	0	0	180.000	0	0
A.A.C.S.T. di Pozzuoli	640.000	0	0	0	0	640.000	0	0
A.A.S.T. di Salerno	180.000	0	0	0	0	180.000	0	0
A.A.C.S.T. di Sorrento – Sant'Agnello	370.000	0	0	0	0	370.000	0	0
A.A.C.S.T. di Napoli	1.200.000	0	0	0	0	1.200.000	0	0
A.A.S.T. di Ravello	180.000	0	0	0	0	180.000	0	0
A.A.C.S.T. di Vico Equense	350.000	0	0	0	0	350.000	0	0
E.P.T. di Avellino	740.188	192.189	144.141	4.805	43.242	400.000	148.000	0
E.P.T. di Benevento	1.113.569	133.570	100.177	3.339	30.053	950.000	30.000	0
E.P.T. di Caserta	821.399	151.759	113.819	3.794	34.146	600.000	69.640	0
E.P.T. di Napoli	2.321.135	1.063.785	797.839	26.595	239.352	1.050.000	207.350	0
E.P.T. di Salerno	999.333	348.333	261.250	8.708	78.375	550.000	101.000	0
TOTALI	11.726.917	1.889.637	1.417.227	47.241	425.168	9.250.000	587.281	0

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Emerge che gli enti di riferimento hanno ricevuto trasferimenti totali per euro 11.726.917, nell'ambito dei quali i contributi regionali per spese di funzionamento ammontano ad euro 9.250.000, mentre solo gli EPT e la Aacst di Ischia e Procida hanno ricevuto trasferimenti per

accertamenti e impegni di competenza dell'esercizio nell'ambito di un'azione di governance regionale volta alla progressiva riduzione dei trasferimenti e al contenimento della spesa"

interventi comunitari (pari a euro 1.889.637) e un ulteriore contributo regionale (altri trasferimenti regionali) per euro 587.280 (oltre alla Aacst di Ischia e Procida).

Nella tabella successiva (Tab.74) sono evidenziati i residui attivi e passivi al 31/12/2013, come rilevato dalla Regione, dai conti consuntivi degli enti.

Tab. 74

Residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013		
(euro)		
Denominazione ente/organismo	Residui attivi al 31/12/2013	Residui passivi al 31/12/2013
A.A.S.T. di Amalfi	0	0
A.A.C.S.T. di Capri	697.697	1.115.473
A.A.C.S.T. di Cast. di Stabia	544	111.649
A.A.S.T. di Cava dei Tirreni	82.333	98.176
A.A.C.S.T. Isole di Ischia e Procida	299.846	259.709
A.A.S.T. di Maiori	43.333	226.889
A.A.S.T. di Paestum	0	131.490
A.A.C.S.T. di Pompei	159.939	395.283
A.A.S.T. di Positano	40.287	69.391
A.A.C.S.T. di Pozzuoli	216.433	263.235
A.A.S.T. di Salerno	45.579	369.721
A.A.S.T. di Sorrento – Sant'Agnello	76.708	85.710
A.A.C.S.T. di Napoli	903.606	1.115.678
A.A.S.T. di Ravello	115.333	155.661
A.A.C.S.T. di Vico Equense	138.791	85.810
E.P.T. di Avellino	571.537	1.074.261
E.P.T. di Benevento	803.388	1.141.933
E.P.T. di Caserta	2.474.999	2.032.180
E.P.T. di Napoli	4.511.846	4.706.220
E.P.T. di Salerno	1.342.599	2.726.067
TOTALE	12.524.802	16.164.539

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Si rileva che il totale dei residui passivi (pari a euro 16.164.539) degli enti visionati supera notevolmente il totale dei residui attivi (pari ad euro 12.524.802) evidenziandosi, ad un primo approccio, una situazione di disequilibrio patrimoniale (ad esclusione degli Aacst di Ischia e Procida e Vico Equense e dell'Ept di Caserta).

La Regione dichiara che, per quanto concerne gli importi di residui attivi visibilmente più elevati, si tratta per lo più di somme non rimosse, relative a trasferimenti regionali per iniziative finanziate dal POR Campania, dalla l. r. n. 24/1984 e dalla l. r. n. 71/2005 e che, comunque, nei rendiconti 2013 trasmessi dagli enti si dà atto dell'avvenuto regolare riaccertamento ordinario, prima del relativo inserimento nel conto di bilancio.

B) Enti in contabilità economica.

I Consorzi per le aree di sviluppo industriale (di seguito consorzi asi) sono enti pubblici economici dotati di una piena autonomia patrimoniale, amministrativa e finanziaria.

La disciplina inerente il loro assetto, le funzioni e la gestione, è attualmente dettata dalla l. r. 6 dicembre 2013, n. 19 (in conformità a quanto stabilito dal dpr n. 616/77, dalla l. n. 317/91 e dal d. l. n. 149/93, convertito con modificazioni dalla l. n. 237/93), che ha sostituito la previgente l. r. 13 agosto 1998, n. 16, attuata dai rispettivi statuti consortili.

Ai fini della presente relazione deve preliminarmente precisarsi che i consorzi asi non rientrano nel novero degli enti già qualificati come "dipendenti" ai sensi dell'art. 5, comma 1, della l. r. n.

7/2002 ma tra quelli "con obbligo di trasmissione del bilancio alla giunta regionale", ai sensi del c. 4, art. 5, della l. r. n. 19/2013.¹³¹

La Regione, pur non partecipandovi in qualità di consorziato, promuove la costituzione dei consorzi asi, insieme agli enti economici pubblici e agli enti territoriali interessati, ai consorzi di operatori e alle società consortili operanti in ambito locale, svolgendo un ruolo di indirizzo e vigilanza.

Dei cinque consorzi facenti capo al Dipartimento, risulta allo stato commissariato il consorzio asi di Napoli. La Giunta regionale, tenuto conto che tale consorzio versa in una condizione di deficit patrimoniale e di squilibrio strutturale, determinatosi negli anni passati, con delibera n. 56 del 28/02/2014, ha dato mandato al Commissario del consorzio di verificare la consistenza dei debiti e dei crediti ed elaborare un piano di rientro del disavanzo accertato, in uno con quello dei pagamenti, finalizzato al riequilibrio economico-finanziario dell'ente. I risultati di bilancio, sia economici che patrimoniali, risultano peraltro non disponibili.

Nel successivo prospetto (Tab.75), vengono rappresentati i principali risultati economici degli enti sopra indicati, con evidenziazione del valore e del costo della produzione, quest'ultimo con separata indicazione dei costi per il personale, per incarichi esterni e per gli organi sociali.

Tab. 75

Valore e costi della produzione al 31 dicembre 2013

(euro)

Denominazione	Attività svolte	Risultato di esercizio 2013	Valore produzione 2013	Costo produzione 2013	di cui personale	di cui incarichi esterni	di cui organi dell'Ente
Consorzio ASI Avellino	Promozione e sviluppo di attività imprenditoriali nei settori dell'industria e dei servizi all'impresa	-163.700	6.357.176	12.908.364	1.270.353	716.652	406.260
Consorzio ASI Benevento		25.963	865.860	176.166	547.101	14.384	119.173
Consorzio ASI Caserta		-2.355.952	5.358.454	7.023.406	1.953.655	30.000	562.065
Consorzio ASI Napoli		N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Consorzio ASI Salerno		537.730	5.949.840	6.364.871	425.382	184.710	401.053

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Emerge spesso la presenza di una differenza negativa tra valore e costo della produzione, evidenziandosi presumibili disequilibri strutturali e l'influenza sui risultati di esercizio delle gestioni straordinaria e finanziaria (gestione extracaratteristica), fenomeni necessitanti di appropriati approfondimenti da parte della Regione.

Nel successivo prospetto (Tab.76) sono indicati i trasferimenti ricevuti dagli enti in argomento, aventi particolare rilevanza; la Regione riferisce che molti di essi sono stati disposti nel corso degli anni per il finanziamento delle opere infrastrutturali (stradali, fognarie, fluviali, elettriche ecc.) necessarie all'attrazione degli insediamenti produttivi. La mancata disponibilità dei dati del consorzio asi Napoli deriverebbe dalla mancanza del bilancio al 31 dicembre 2013, non ancora approvato alla data di risposta a questa Corte.

¹³¹ *4. Il bilancio dei consorzi Asi è conforme alle norme stabilite dallo statuto per consentire anche la lettura per programmi ed interventi; il bilancio è controllato e controfirmato dal collegio dei revisori dei conti ed è approvato dal consiglio generale entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario ed è trasmesso alla Giunta regionale."*

Tab. 76

Trasferimenti ricevuti nell'anno 2013

(euro)

Denominazione / Ragione Sociale	Totale Contributi e Trasferimenti [a+b1+b2+c]	Trasferimenti per interventi su fondi comunitari [a=a1+a2+a3]	di cui quota UE =75% [a1]	di cui quota nazionale = 2,5% [a2]	di cui quota regionale =22,5% [a3]	Contributi regionali per spese di funzionamento [b1]	Altri trasferimenti regionali [b2]	Altri trasferimenti diversi [c]
Consorzio ASI Avellino	1.879.532	1.409.019	1.056.764	35.225	317.029	0	470.513	0
Consorzio ASI Benevento	2.995.465	2.842.661	2.131.996	71.067	639.599	0	112.804	40.000
Consorzio ASI Caserta	441.110	441.110	330.833	11.028	99.250	0	0	0
Consorzio ASI Napoli ¹	N.D.	0	0	0	0	0	0	N.D.
Consorzio ASI Salerno	585.684	0	0	0	0	0	0	585.684
Totale	5.901.791	4.692.791	3.519.593	117.320	1.055.878	0	583.317	625.684

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Il totale dei contributi e trasferimenti ai consorzi asi, per l'anno 2013, ammonta ad euro 5.901.791, di cui euro 4.692.790 riguardanti trasferimenti per interventi su fondi comunitari

Con riferimento ai trasferimenti regionali si precisa che, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della l. r. n. 19/2013, la Regione può destinare annualmente un contributo ai consorzi asi, in ragione delle utilità che tali enti realizzano a favore del sistema produttivo (analogamente la previgente l. r. n. 16/98 prevedeva che la Regione potesse concedere contributi per spese correnti); l'Ente riferisce che non ha erogato somme a tale titolo, sia nel 2013 che nel 2014 e che, ad oggi, nulla é previsto nel bilancio regionale 2015-2017.

Nel 2013 sono stati, invece, disposti pagamenti per interventi ammessi a finanziamento sull'obiettivo operativo 2.5 del POR Campania FESR 2007-2013, unitamente ad altri minori trasferimenti per spese di investimento a favore del consorzio Asi di Avellino, Benevento e Caserta.

Di seguito (tab.77) si rappresenta l'ammontare dei debiti e crediti dei consorzi in oggetto.

Tab. 77

Crediti e debiti al 31 dicembre 2013

(euro)

Denominazione ente/organismo	Crediti 2013	Debiti 2013
Consorzio ASI Avellino	15.770.983	51.971.550
Consorzio ASI Benevento	2.177.829	11.249.404
Consorzio ASI Caserta	12.654.971	54.802.840
Consorzio ASI Napoli	N.D.	N.D.
Consorzio ASI Salerno	17.415.571	64.531.948
TOTALE	48.019.354	182.555.741

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Si rileva che l'ammontare dei debiti complessivi dei singoli consorzi (pari a euro 182.555.741) è notevolmente superiore ai crediti (di euro 48.019.354); il dato globale non tiene conto dei numeri relativi al consorzio asi Napoli, dichiarati non disponibili dalla Regione, pur se l'ente rappresenta che il Commissario del consorzio ha presentato un piano di ristrutturazione del debito, attualmente al vaglio del tavolo tecnico interdipartimentale regionale costituito con dpgr n. 26/2015 e integrato dal dpgr n. 41/2015.

Tali fenomeni (ammontare dei debiti superiore ai crediti e indisponibilità dei dati del consorzio asi di Napoli), potrebbero essere indice di un quadro critico in merito alla governabilità degli enti in argomento.

8.3 - Enti vigilati dal Dipartimento delle Politiche territoriali

Nelle tabelle che seguono sono evidenziati i risultati economici, i trasferimenti ed i residui attivi e passivi degli enti controllati dal dipartimento delle Politiche territoriali. Si tratta solo di enti in regime di contabilità finanziaria.

Si rappresenta che, per l'Autorità di Bacino Campania Sud e interregionale Sele, l'esercizio 2013 ha rappresentato una sperimentazione dell'unificazione finanziaria di tre autorità soppresse. Infatti, questo ente - istituito con l. r. n. 4/2011 - nasce dall'accorpamento di tre preesistenti Autorità di Bacino. La sua concreta istituzione ha avuto inizio con il dpgrc n. 142 del 24.5.2012, mentre solo nel 2013 si è avuta l'unificazione contabile e finanziaria con l'approvazione del primo bilancio di previsione 2013, con non poche difficoltà in termini di verifica dei dati rispetto alle tre precedenti gestioni e alla soppressione delle tre distinte tesorerie.

Nella tabella seguente (Tab.78) si rappresentano le entrate e le spese degli enti in questione.

Tab. 78

Entrate e spese al 31 dicembre 2013						
(euro)						
Denominazione	attività svolta	ENTRATE Totale accertamenti 2013	SPESE Totale impegni 2013	di cui personale	di cui incarichi esterni	di cui organi dell'Ente
ARCADIS	Attività di tutela del suolo e dell'assetto idrogeologico nella Regione Campania e interventi connessi. Inoltre: <ul style="list-style-type: none"> • Grande progetto Sarno – soggetto attuatore • Grande progetto aree interne – soggetto attuatore • Grande progetto Bandiera blu litorale Domitio – soggetto beneficiario • Eventi alluvionali provincia di SA – interventi con Ordinanze di Protezione civile • Emergenza Atrani – interventi con Ordinanze di Protezione civile • Emergenza Nocera, Ischia, Casamicciola Terme – interventi con Ordinanze di Protezione civile • Interventi di mitigazione del rischio idrogeologico – Accordo di Programma Quadro, Difesa del suolo • Emergenza Neve – D.P.C.M. 2012 – Attivazione Presidio • Completamento interventi Commissario di Governo Fiume Sarno – Commissario Delegato O.P.C.M. 75/2013 • Sismica – Contributi DGR 316/2012 • Commissario di Governo O.P.C.M. 4016/2012 – Dal 2012 attività Commissario Delegato Fiume Sarno 	40.531.860	39.656.223	4.433.847	5.635	140.651
Autorità di Bacino Campania Centrale	Misure per la salvaguardia per la tutela del suolo e delle risorse idriche. Redazione ed approvazione delle mappe di pericolosità e di rischio alluvioni nell'ambito del "Piano di Gestione del rischio Alluvione" Avviate e realizzate per 2/3 le attività connesse alla omogeneizzazione ed aggiornamento, in un unico strumento regionale normativo operativo, dei due Piani stralci per l'assetto idrogeologico delle ex AdB del fiume Sarno e N.O. Della Campania, etc.	4.062.524	2.313.587	113.361	4.404	186.647
Autorità di Bacino Campania Sud e Interregionale Sele	Le competenze e le funzioni dell'Autorità di Bacino Regionale Campania Sud ed Interregionale per il bacino idrografico del fiume Sele, sono mutuata dalla legge quadro 183/1989 e ss.mm.ii. nelle Regioni Campania e Basilicata. La normativa vigente affida alle Autorità di bacino il compito della pianificazione di bacino e della tutela dell'assetto idrogeologico e delle risorse idriche, anche attraverso attività di studio, conoscitive e di governo dell'uso del suolo, in particolare con il Piano di Bacino. Tale Piano, da realizzare per stralci funzionali, è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo, attraverso il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, difesa e valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, nel rispetto delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Il Piano è adottato dal Comitato Istituzionale	1.385.647	2.750.184	447.288	2.184	24.669
ACAM	Attività di erogazione e sviluppo dei servizi di info mobilità attraverso l'implementazione ed il potenziamento delle funzionalità del Centro Servizi "Muoversi in Campania". Attività relative al CRISS (Centro regionale Integrato per la Sicurezza Stradale) per la prevenzione ed il monitoraggio della incidentalità e per la predisposizione di azioni pilota per il miglioramento della sicurezza stradale di livello provinciale e comunale. Attività di assistenza tecnico/specialistica per il monitoraggio del servizio ferroviario regionale e locale esercitato dalla società TRENITALIA.	3.462.249	2.916.849	600.195	231.842	341.946

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

I costi relativi al personale delle autorità di bacino sono sostenuti dalla Regione, trattandosi di personale comandato. Le cifre indicate si riferiscono ad altri costi (missioni, straordinario, etc.), a carico degli enti stessi.

Sono assenti altri commenti (anche relativamente a ACAM e Arcadis), in merito alla gestione economica.

Tab. 79

Trasferimenti ricevuti nell'anno 2013								
(euro)								
Denominazione ente/organismo	Totale Contributi/Trasferimenti [a+b1+b2+c]	Trasferimenti per interventi su fondi comunitari [a=a1+a2+a3]	di cui quota UE [a1]	di cui quota nazionale [a2]	di cui quota regionale [a3]	Contributi regionali per spese di gestione[b1]	Altri trasferimenti regionali [b2]	Altri trasferimenti da enti diversi [c]
Autorità di Bacino Campania Centrale	1.392.560							non indicati
Autorità di Bacino Campania Sud e Interregionale Sele	1.493.810	593.414					900.396	non indicati
ACAM	3.175.478							non indicati
ARCADIS	20.280.228							non indicati
TOTALE	26.342.076	593.414					900.396	

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Il totale dei trasferimenti ammonta ad euro 26.342.076,32. I trasferimenti per interventi su fondi comunitari e gli altri trasferimenti regionali sono indicati solo per quanto riguarda l'Autorità di Bacino Campania Sud e Interregionale Sele, MENTRE GLI ALTRI DATI FORNITI SONO DATI COMPLESSIVI (i più elevati riguardano Arcadis, ma non vi sono specifici commenti).

Nella tabella seguente (Tab.80) vengono rappresentati i residui attivi e passivi.

A fronte di una differenza relativamente contenuta tra il totale dei residui attivi e quello dei residui passivi, si rileva la preponderanza dei valori di ARCADIS, in quanto sia i residui attivi che i residui passivi di quest'ultima ne rappresentano oltre il 96% del totale.

In relazione a quanto già precedentemente detto circa la sperimentazione dell'unificazione finanziaria seguente all'accorpamento per l'anno 2013 delle tre autorità soppresse, il Dipartimento riferisce che i maggiori residui passivi sono compensati con il fondo di cassa inserito nel bilancio di previsione pari a complessivi € 15.907.566,56. Tale fondo si compone del fondo di tesoreria, nel quale è confluito ad inizio 2013 il fondo di cassa delle tre autorità, e il fondo di contabilità speciale presso la Banca d'Italia, nel quale sono confluiti gli importi della contabilità speciale dell'ex autorità regionale sinistra Sele.

Tab. 80

Residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013		
(euro)		
denominazione ente/organismo	Totale Residui attivi al 31/12/2013	Totale Residui passivi al 31/12/2013
ARCADIS	607.418.908	657.636.200
Autorità di Bacino Campania Centrale	1.392.560	1.622.673
Autorità di Bacino Campania Sud e Interregionale Sele	3.916.664	11.588.699
ACAM	2.337.276	2.779.035
TOTALE	615.065.408	673.626.607

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

8.4 Enti vigilati dal Dipartimento per l'Istruzione, la ricerca, il lavoro, le politiche culturali e sociali

A) Enti in contabilità finanziaria

Nella (Tab.81) sono rappresentati i dati economici degli enti in contabilità finanziaria.

Tab. 81

Entrate e spese al 31 dicembre 2013							
(euro)							
denominazione	attività svolta	ENTRATE Totale accertamenti 2013	Avanzo di Amministrazioni	SPESE Totale impegni 2013	di cui personale	di cui incarichi esterni	di cui organi dell'Ente
A.D.I.S.U. SALERNO	Diritto allo studio universitario	12.754.978	2.298.789	13.588.629	2.424.549	0	109.000
A.D.I.S.U. SUN - CASERTA	Diritto allo studio universitario	4.152.713	304.792	3.804.663	954.720	9.622	100.143
A.D.I.S.U. L'ORIENTALE	Diritto allo studio universitario	4.250.202	1.237.418	5.226.365	1.078.225	0	68.221
A.D.I.S.U. PARTHENOPE *	Diritto allo studio universitario	0	0	0	0	0	0
A.D.I.S.U. FEDERICO II	Diritto allo studio universitario	24.564.399	0	20.005.784	5.095.807	0	78.839
A.D.I.S.U. SANNIO - BN	Diritto allo studio universitario	1.217.618	662.776	1.627.393	265.221	61.479	50.000
A.D.I.S.U. SUOR ORSOLA BENINCASA	Diritto allo studio universitario	1.910.864	643.809	1.927.993	227.625	0	65.118
Agenzia per il Lavoro e l'Istruzione - ARLAS	Lavoro e formazione professionale e istruzione	20.972.642	8.908.650	6.230.661	1.769.324	848.263	396.921

* Con nota del 10/03/2015 pro 404 il Direttore della ADISU ha comunicato che non risulti agli atti della Azienda documentazione contabile approvata, relativa all'anno 2013. Si evidenzia che detta ADISU è attualmente Commissariata

Anche per le Adisu, il dipartimento evidenzia che si è riportato in tabella il dato relativo all'avanzo di amministrazione applicato al bilancio 2013, necessario per pareggiare accertamenti 2013 inferiori agli impegni dell'esercizio.

Per questi enti, la Giunta approva annualmente la programmazione degli interventi per il diritto allo studio universitario nella Regione Campania nonché i relativi criteri di riparto.

Per quanto concerne l'Arlas, il Dipartimento comunica che nel 2013 vi è stata un'entrata straordinaria di euro 15 mln per la gestione delle misure previste nella disciplina del Fondo trasporto pubblico locale (TPL), che la DGR 192/2014 affida all'Arlas per la gestione.

Nella tabella successiva (Tab.82) sono evidenziati i trasferimenti ed i contributi percepiti dagli enti in questione.

Tab 82

Trasferimenti ricevuti nell'anno 2013

denominazione	(euro)							
	Totale contributi/trasferimenti (a+b1+b2+c)	Trasferimenti per interventi su fondi comunitari (a=a1+a2+a3)	di cui quote UE (a1)	di cui quota nazionale (a2)	di cui quota regionale (a3)	Contributi regionali per spese di gestione (b1)	Altri trasferimenti regionali (b2)	Altri trasferimenti da enti diversi (c)
A.D.I.S.U. SALERNO	9.351.841	6.242.807	0	1.494.257	4.748.550	0	2.209.034	900.000
A.D.I.S.U. SUN - CASERTA	5.637.413	0	0	0	0	2.514.470	2.616.258	506.685
A.D.I.S.U. L'ORIENTALE	2.668.986	0	0	0	0	1.523.824	1.145.163	0
A.D.I.S.U. PARTHENOPE	1.483.956	0	0	0	0	0	1.483.956	0
A.D.I.S.U. FEDERICO II	19.583.949	0	0	0	0	11.489.781	8.094.168	0
A.D.I.S.U. SANNIO - BN	1.390.335	0	0	0	0	718.267	657.068	15.000
A.D.I.S.U. SUOR ORSOLA BENINCASA	1.616.553	0	0	0	0	729.738	886.816	0
Agenzia per il Lavoro e l'Istruzione _ ARLAS	4.130.168	2.079.463	242.828	0	1.836.635	2.050.705	0	0
TOTALE	45.863.201	8.322.270	242.828	1.494.257	6.585.185	19.026.784	17.092.462	1.421.685

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

La tabella suesposta evidenzia un totale complessivo tra trasferimenti a vario titolo e contributi, di euro 45.863.201,06.

Dall'osservazione del prospetto si evince che tutte le ADISU beneficiano di trasferimenti regionali, per un importo complessivo di euro 17.092.461,97, di cui quasi il 50% va alla ADISU Federico II ricevendo, la stessa, la somma di euro 8.094.167,98, oltre a rilevanti contributi per le spese di gestione.

Si nota che tra tutte le ADISU, solo l'ADISU Salerno beneficia di trasferimenti per interventi su fondi comunitari, ed in particolare per euro 1.494.257,13 come quota nazionale e 4.748.550,25 come quota regionale.

L'ultima colonna del prospetto pone in rilievo la componente di trasferimenti/contributi da enti diversi dalla Regione, dallo Stato e dalla UE, ed è interessante rilevare che solo le ADISU Salerno, l'ADISU SUN Caserta e l'ADISU Sannio beneficiano nell'esercizio 2013 di tale categoria di trasferimenti.

Nella tabella seguente (Tab.83) sono rappresentati i residui attivi e passivi relativi alle Adisu e Arlas.

Tab. 83

Residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013		
(in euro)		
denominazione ente/organismo	Totale Residui attivi al 31/12/2013	Totale Residui passivi al 31/12/2013
A.D.I.S.U. SALERNO	21.141.458	18.047.279
A.D.I.S.U. SUN - CASERTA	7.434.263	8.545.951
A.D.I.S.U. L'ORIENTALE	1.661.245	134.124
A.D.I.S.U. PARTHENOPE	0	0
A.D.I.S.U. FEDERICO II	26.720.385	32.134.046
A.D.I.S.U. SANNIO - BN	1.624.536	2.309.575
A.D.I.S.U. S. O. B.	1.999.442	2.802.413
ARLAS	26.480.704	2.962.150
Totale	87.062.033	66.935.537

Per quanto concerne l'ARLAS, si dichiara che sui residui passivi, influiscono le misure restrittive dettate dai tetti di spesa e dal correlato patto di stabilità.

Il Dipartimento precisa che i predetti residui attivi, risultanti regolarmente verificati, come per legge, e che appaiono visibilmente consistenti, derivano dai ritardi con cui pervengono gli incassi, rispetto a quanto accertato.

Si precisa che, ai sensi dell'art. 1 della L.R. 1/2016, l'Agenzia per il lavoro e l'istruzione (ARLAS) è stata commissariata e vige tuttora il commissariamento.

Ai sensi, poi, dell'art. 11 della L.R. 1/2016, vi è stato il riordino delle Aziende del Diritto allo Studio Universitario e sono stati nominati dalla Regione cinque commissari straordinari, incaricati di esperire il passaggio amministrativo dalle vecchie Aziende verso le nuove Strutture di assistenza universitaria. Con L.R. n. 12 del 18/05/2016, art. 3, sono state, quindi, istituite due ADISUC (Azienda Diritto allo Studio Universitario campana). L'ADISUC 1 con competenza territoriale sugli Atenei napoletani e l'ADISUC 2 con competenza su Caserta, Salerno, Benevento ed Avellino.

B) Enti in contabilità economica

Essi sono rappresentati dalle Fondazioni indicate nella successiva tabella (tab.84).

Tab. 84

Valore e costi della produzione al 31 dicembre 2013

(euro)

denominazione	attività svolta	Risultato di esercizio 2013	Valore produzione 2013	Costo produzione 2013	di cui personale	di cui incarichi esterni	di cui organi dell'Ente
Fondazione Campania dei Festival	Teatrale e Culturale	57	5.861.476	16.584.325	1.063.115	641.739	33.000
Fondazione Polis	Sostegno ai familiari delle vittime innocenti di criminalità organizzata e valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	8.155	580.046	571.891	107.117	120.520	18.568
Fondazione Donnaregina per le Arti Contemporanee	Promozione, diffusione e fruizione di opere di arte contemporanea visiva	-215.098	4.497.732	4.384.468	108.479	164.860	154.114
Fondazione IDIS	Promozione e diffusione della cultura scientifica, tecnica, umanistica ed artistica, della conoscenza dell'economia e dei problemi sociali attraverso attività di studio ricerca e dibattito	-14.331.229	6.882.291	-5.900.288	2.951.683	271.338	159.816
Fondazione MIDA	Gestione Museo Grotte di Pertosa	-407.360	798.423	577.254	321.283	29.670	10.660
Fondazione C.I.V.E.S.	Centro integrato per la valorizzazione di Ercolano e degli scavi e del Museo	-510.653	860.369	840.803	198.977	57.336	38.064
Fondazione Antonio Morra Greco onlus	Gestione e Valorizzazione dei beni Culturali	34.463	106.568	72.271	31.094	5.000	0
Fondazione Bio. For. Me.	Ricerca scientifica e tecnologica nel settore biomedico	18.107	123.062	119.895	68.657	17.636	10.082
Fondazione L'Annunziata - Mediterraneo.	Promozione della cultura dei valori della solidarietà e della dignità umana per l'affermazione delle pari opportunità	0	471.651	457.498	243.303	71.266	133.790
Fondazione Parco letterario Giordano Bruno	Attività Culturale e seminariale di studi Bruniani	0	0	0	0	0	0

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Gli enti in oggetto sono stati affidati alla competenza del dipartimento dal dpgrc n. 310 del 20.12.2012.

Si evidenzia che quattro di essi presentano perdite di esercizio, e precisamente le Fondazioni Mida di Pertosa, Cives di Ercolano, Idis di Napoli e Donnaregina per le Arti contemporanee di Napoli.

Il Dipartimento rappresenta che effettua regolarmente il monitoraggio semestrale di tutti gli enti che rientrano nella sua sfera di competenza e riferisce sui seguenti particolari aspetti:

- per la gestione commissariale della Cives, nelle controdeduzioni alla presente relazione, si dichiara che si è ridotto sensibilmente il valore negativo del risultato d'esercizio 2013 rispetto al preventivato, che il bilancio consuntivo 2014 ha chiuso con un avanzo di euro 273.818 e che quello relativo al 2015 è in procinto di essere approvato. Si comunica inoltre che il Commissario avrebbe rinegoziato i crediti a tutto il 31.12.2013 con un'offerta transattiva del 25% per i creditori chirografari e del 30% per i privilegiati, oltre ad una rinegoziazione dei rapporti contrattuali, al fine del contenimento della spesa corrente;
- per quanto concerne la Fondazione Mida, si riferisce che la stessa sta portando avanti una serie di azioni per la riduzione delle pregresse perdite d'esercizio e che sembrerebbe prevedersi un utile già a partire dal corrente esercizio 2015; nelle controdeduzioni, si riferisce che si è ridotto l'importo negativo del risultato 2013 rispetto a quanto preventivato;
- per quanto riguarda la fondazione Donnaregina, nelle controdeduzioni, si precisa che è stato ridotto l'importo negativo del risultato 2013, ma prudenzialmente si iscrive ancora in bilancio una posta in attesa dell'esito del giudizio di terzo grado della causa di lavoro con l'ex Direttore Generale della fondazione;
- per quanto riguarda IDIS-Città della scienza, nelle controdeduzioni si precisa che la fondazione ha chiuso il bilancio 2015 con un utile di esercizio pari a euro 158.138, avendo incassato dall'assicurazione la copertura finanziaria prevista a seguito dei ben noti fatti di cronaca che colpirono la struttura scientifica.

Nella seguente tabella (Tab.85) vengono evidenziati trasferimenti nei confronti degli enti in contabilità economica, per i quali si rileva un minor dettaglio di dati.

L'unica fondazione che percepisce trasferimenti su fondi comunitari appare essere la "Fondazione Campania dei Festival", per un importo complessivo di euro 8.921.460.

Tab 85

Trasferimenti ricevuti nell'anno 2013

(euro)

denominazione	Totale contributi/ trasferimenti	Trasferimenti per interventi su fondi comunitari	Contributi regionali per spese di gestione	Altri trasferimenti regionali	altri trasferimenti da enti diversi
Fondazione Campania dei Festival	11.626.959	8.921.460	2.705.499	0	0
Fondazione Polis	255.023	0	175.023	50.000	30.000
Fondazione Donnaregina per le Arti Contemporanee	4.650.000	0	1.000.000	3.650.000	0
Fondazione IDIS	1.342.742	0	1.342.742	0	0
Fondazione MIDA	0	0	0	0	0
Fondazione C.I.V.E.S.	100.000	0	100.000	0	0
Fondazione Antonio Morra Greco onlus	26.768	0	26.768	0	dato non disponibile
Fondazione Bio. For. Me.	0	0	0	0	0
Fondazione L'Annunziata Mediterraneo.	0	0	0	0	0
Fondazione Parco letterario Giordano Bruno *	0	0	0	0	0
Totali	18.001.492	8.921.460	5.350.032	3.700.000	30.000

*La fondazione è inattiva e non trasmette documentazione alla Regione Campania, benché più volte richiesta dal l'anno 2012 a tutt'oggi. E' stata avviata una procedura di commissariamento.

Si rappresenta di seguito (Tab.86) la situazione debitoria e creditoria degli enti in contabilità economica.

Tab. 86

Crediti e debiti al 31 dicembre 2013		
(euro)		
denominazione	Crediti 2013	Debiti 2013
Fondazione Campania dei Festival	21.420.058	22.145.125
Fondazione Polis	579.446	99.538
Fondazione Donnaregina per le Arti Contemporanee	10.367.261	11.276.518
Fondazione IDIS	14.805.716	25.899.723
Fondazione MIDA	177.382	599.839
Fondazione C.I.V.E.S.	969.817	2.317.145
Fondazione Antonio Morra Greco onlus	53.271	28.840
Fondazione Bio. For. Me.	77.435	90.532
Fondazione L'Annunziata - Mediterraneo.	932.439	479.972
Fondazione Parco letterario Giordano Bruno	0	0
Totali	49.382.825	62.937.232

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Anche per questi enti si rileva che i debiti sono di importo maggiore rispetto ai crediti.

Le fondazione IDIS e Campania Festival con, rispettivamente, euro 25.899.723 ed euro 22.145.125, rappresentano, insieme, oltre il 70% della somma dei debiti di tutte le fondazioni facenti capo al dipartimento, pur se è opportuno tuttavia rilevare che l'equilibrio finanziario delle singole fondazioni non è uniforme; infatti, la Fondazione Campania Festival ha una situazione creditoria complessiva di euro 21.420.058, a fronte di una situazione debitoria di euro 22.145.125, evidenziando grandezze complessive di debito e credito abbastanza omogenee, mentre la Fondazione IDIS, a fronte di una situazione debitoria complessiva di euro 25.899.723, contrappone una situazione creditoria di euro 14.805.716,00, lasciando emergere una situazione finanziaria strutturalmente più precaria, pur se il dato, certamente parziale, necessiterebbe di maggiori approfondimenti.

8.5 Enti vigilati dal Dipartimento della Salute e risorse naturali

A) Enti in contabilità finanziaria.

Tali enti comprendono l'ARPAC (Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania) e gli Enti parco.

L'Arpac, istituita con l. r. n. 10/98, è ente strumentale della Regione, preposto all'esercizio delle funzioni tecniche per la prevenzione collettiva e per i controlli ambientali, nonché all'erogazione di prestazioni analitiche di rilievo sia ambientale che sanitario.

Ai sensi dell'art. 6 della menzionata legge, le funzioni di controllo sull'attività dell'ente sono esercitate dalla Giunta regionale, che sottopone al controllo preventivo il bilancio di previsione annuale e poliennale, gli impegni di spesa poliennali, il conto consuntivo, il programma annuale di attività, il regolamento e la dotazione organica. Le funzioni di controllo sui predetti atti sono esercitate secondo le modalità disposte dall'art. 35 della l. r. n. 32/1994, il quale prevede che i pre-elencati atti si intendono approvati decorso il termine di 40 giorni dal loro ricevimento, termine che può essere interrotto una sola volta a seguito di chiarimenti o elementi integrativi.

La l. r. n. 16/2014 (commi 112 a 113) ha modificato ed integrato la precedente l. n. 10/1998 prevedendo, in particolare, al comma 112 bis, la presentazione, da parte della Giunta, al Consiglio, di un disegno di legge di riordino dell'ente, anche al fine dell'armonizzazione con i provvedimenti normativi di riforma delle Province.

Ad oggi vige il commissariamento dell'agenzia, disposto con delibera di Giunta regionale n. 521 del 09/12/2013, a seguito dell'incompatibilità sopravvenuta del Direttore generale e sua conseguente decadenza.

Per quanto riguarda gli undici Enti parco, la Regione, evidenziando che gli stessi sono stati istituiti con la legge regionale n. 33/1993, comunica che i prospetti relativi ai risultati economici ed ai residui attivi e passivi, non sono ad oggi, nella sua disponibilità.

Il dipartimento Salute rappresenta inoltre che le funzioni di vigilanza e controllo sui parchi sono, attualmente, riconducibili a tre Direzioni generali, e precisamente alle Politiche agricole, alimentari e forestali, all'Ambiente ed ecosistemi e alle Politiche del territorio e che, inoltre, l'attività di programmazione è affidata all'Ufficio speciale per i parchi, le riserve e siti Unesco, il cui Dirigente è di recente nomina; si dichiara, inoltre, che si sta procedendo ad una ricognizione complessiva delle attività di competenza dei singoli uffici, atta a garantire un coordinamento tra le direzioni e l'ufficio speciale, funzionale alla verifica delle attività svolte e alla programmazione delle attività da svolgere.

Di seguito, (Tab.87), si riportano i risultati economici esclusivamente per l'ente Arpac, data la indisponibilità dei dati dei parchi, evidenziando un ammontare di impegni superiore agli accertamenti e l'assenza di ulteriori commenti.

Tab. 87

Entrate e spese al 31 dicembre 2013						
						(euro)
denominazione	attività svolta	ENTRATE Totale accertamenti 2013	SPESE Totale impegni 2013	di cui personale	di cui incarichi esterni	di cui organi dell'Ente
ARPAC	esercizio delle funzioni tecniche per la prevenzione collettiva e per i controlli ambientali, nonché erogazione di prestazioni analitiche di rilievo, sia ambientale che sanitario (art. 4 L.R. n. 10/98)	84.687.750	86.505.370	30.229.597	19.204	275.894

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Il successivo prospetto (Tab.88) mostra l'ammontare completo dei trasferimenti ricevuti dagli enti in questione, compresi gli enti parco, data la rilevazione degli stessi direttamente dal bilancio regionale; gli importi maggiori si riferiscono all'Arpac; per gli enti parco, essi riguardano essenzialmente contributi per spese gestionali, in ottemperanza a quanto previsto nell'articolo 27 della suddetta l. n. 33/1993, che prevede il finanziamento per le spese della gestione, comprese quelle per il personale, le attrezzature e i servizi previsti nei programmi pluriennali e, per il parco monti Picentini, il contributo regionale per interventi su fondi comunitari.

Tab. 88

Trasferimenti ricevuti nell'anno 2013

(euro)								
Denominazione ente/organismo	Totale Contributi/Trasferimenti [a+b1+b2+c]	Trasferimenti per interventi su fondi comunitari [a=a1+a2+a3]	di cui quota UE [a1]	di cui quota nazionale [a2]	di cui quota regionale [a3]	Contributi regionali per spese di gestione[b1]	Altri trasferimenti regionali [b2]	Altri trasferimenti da enti diversi [c]
ARPAC	44.998.252	-				42.399.889	673.715	1.924.647
Parco regionale Matese	116.747	-				116.747	-	n.d.
Parco regionale Roccamonfina e Foce Garigliano	81.547	-				81.547	-	n.d.
Parco regionale Taburno - Camposauro	199.280	-				199.280	-	n.d.
Parco regionale Partenio	199.280	-				199.280	-	n.d.
Parco regionale Campi Flegrei	75.680	-		133.477	7.025	75.680	-	n.d.
Parco regionale Monti Picentini	385.784	385.784	245.281			-	-	n.d.
Parco regionale Bacino Idrografico del fiume Sarno	75.680	-				75.680	-	n.d.
Parco regionale Monti Lattari	75.680	-				75.680	-	n.d.
Riserve naturali regionali Foce Volturno Costa di Licola - Lago Falciano	75.680	-				75.680	-	n.d.
Riserve naturali regionali Foce Sele Tanagro - Monti Eremita Marzano	75.680	-				75.680	-	n.d.
Parco Metropolitano delle colline di Napoli	40.000	-				40.000	-	n.d.
TOTALI	46.399.289	385.784	245.281	133.477	7.025	43.415.143	673.715	1.924.647

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Per quanto riguarda l'ammontare dei residui attivi e passivi, indicato nella successiva (Tab.89) si evidenzia, anche per questi enti, un ammontare del passivo superiore a quello dell'attivo.

Tab. 89

Residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013		
(euro)		
denominazione ente/organismo	Totale Residui attivi al 31/12/2013	Totale Residui passivi al 31/12/2013
ARPAC	110.146.853,74	131.214.785,45
Parco regionale del Matese	1.614.077,38	2.395.987,23
Parco regionale di Roccamonfina e foce Garigliano	235,82	38.192,00
Parco regionale TaburnoCamposauro	3.560,77	136.993,23
Parco regionale Partenio	71.470,72	64.316,55
Parco regionale Campi Flegrei	N.D.	N.D.
Parco regionale monti picentini	3.498,76	180.868,06
Parco regionale bacino idrografico del fiume Sarno	N.D.	N.D.
Parco regionale dei monti Lattari	N.D.	N.D.
Riserve naturali regionali foce Volturno Costa di Licola - lago Falciano	N.D.	N.D.
Riserve naturali regionali foce Sele Tanagro - monti Eremita Marzano	N.D.	N.D.
Parco metropolitano delle colline di Napoli	N.D.	N.D.
TOTALE	111.839.697,19	134.031.142,52

Tabella rielaborata da Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

In base ai dati forniti dalla Regione relativamente ai residui attivi e passivi, si rileva che sono stati indicati come non disponibili esclusivamente i dati dei residui attivi e passivi del Parco regionale dei Campi Flegrei; si rileva tuttavia una mancanza di disponibilità anche di altri parchi, quali il Parco regionale bacino idrografico del fiume Sarno, il Parco dei monti Lattari, delle Riserve naturali regionali foce Volturno costa di Licola - lago Falciano, delle Riserve naturali regionali foce Sele Tanagro - monti Eremita Marzano, e del Parco metropolitano delle colline di Napoli.

B) Enti in contabilità economica

Il gruppo contiene l'Arsan (Agenzia regionale sanitaria) e i Consorzi di bonifica.

L'Arsan è stata istituita con l. r. n. 25/96, quale azienda di cui la Regione si avvale per l'attuazione della sua politica sanitaria; successivamente con l. r. n. 4/2011, ne sono state ulteriormente definite organizzazione, disciplina e funzioni; la Giunta regionale, con delibera n. 206 del 20/06/2013, in ossequio a quanto previsto dall'art. 1 comma 44 della l. r. n. 5/2013, ha adottato il nuovo regolamento di disciplina e funzionamento dell'Arsan, individuata quale struttura a supporto tecnico dell'attività del Consiglio regionale e dell'azione della Giunta al fine di migliorare il coordinamento tra i soggetti decisori ed esecutori del servizio sanitario regionale, configurandola quale azienda della Regione dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale, in analogia a quanto previsto per le Aziende sanitarie locali ed ospedaliere dagli articoli 5 e 14 della legge regionale 3 novembre 1994, n. 32.

Ai sensi dell'art. 11 del menzionato regolamento, la Giunta regionale esercita il controllo sul bilancio preventivo e sul conto consuntivo, atti che devono essere ad essa inviati corredati dal parere del Collegio sindacale e approvati entro il termine di 60 giorni dal loro ricevimento. Tale termine può essere interrotto una sola volta a seguito dei chiarimenti o elementi integrativi richiesti.

Relativamente agli undici consorzi di bonifica, la struttura regionale competente per la vigilanza è la Direzione generale per le Politiche agricole, alimentari e forestali che, con riguardo alle attività di cui agli artt. 30 e 31 della l. r. n. 4 del 25/02/2003, svolge il controllo di legittimità e merito sul piano di ripartizione dei contributi e sul bilancio preventivo (approvazione del consorzio entro il 30 novembre dell'anno precedente), e il controllo di legittimità sul bilancio preventivo e sue variazioni, sul conto consuntivo, sull'assunzione di prestiti e mutui e sui ruoli di contribuzione (approvazione da parte del consorzio dopo l'approvazione del bilancio preventivo), mentre il controllo contabile, ovvero le attività di revisione legale, vengono svolte dai Collegi dei revisori, organi presenti in tutti i consorzi di bonifica.

La Regione rappresenta che è in corso di approvazione presso il Consiglio regionale una legge di modifica dell'attuale ordinamento dei consorzi in oggetto e che, con specifico riferimento ai dati di conto economico, indicati nella Tab. 90, nella maggioranza dei casi, sembrerebbe emergere una situazione sostanzialmente equilibrata.

In particolare, il consorzio di bonifica Napoli e Volla presenta un risultato di esercizio positivo pari a €. 2.249.103 dovuto essenzialmente, come esposto nella relazione al bilancio consuntivo dell'esercizio 2013, alla cancellazione di debiti, che avrebbe comportato una sopravvenienza attiva pari a euro 2.215.760. Per quanto attiene al consorzio Aurunco, analogamente, si segnala che, malgrado i costi di produzione siano maggiori rispetto al valore della produzione, lo stesso chiude in utile grazie a sopravvenienze attive derivanti, tra l'altro, a transazioni.

Per l'Arsan, in cui si evidenzia un risultato d'esercizio pari a euro 1.010.482, non vengono forniti, al riguardo, ulteriori commenti e valutazioni.

Tab. 90

Entrate e spese al 31 dicembre 2013							
(euro)							
denominazione	attività svolta	Risultato di esercizio 2013	Valore produzione 2013	Costo produzione 2013	di cui personale	di cui incarichi esterni	di cui organi dell'Ente
ARSAN	Agenzia sanitaria	1.010.482	10.044.358	8.656.169	3.423.975	743.924	162.293
Consorzio di Bonifica AURUNCO	Bonifica e irrigazione	43.037	5.151.405	5.374.785	2.655.449	66.713	115.060
Consorzio di Bonifica CONCA DI AGNANO	Bonifica e irrigazione	2.704	845.766	825.083	453.498	21.965	23.085
Consorzio di Bonifica COMPRESORIO SARNO*	Bonifica e irrigazione	* Dati non disponibili in quanto il bilancio è in corso di approvazione					
Consorzio di Bonifica DESTRA SELE	Bonifica e irrigazione	523.837	6.778.694	6.083.763	2.370.696	16.049	15.832
Consorzio di Bonifica NAPOLI E VOLLA	Bonifica e irrigazione	2.249.103	5.155.376	5.076.471	1.941.154	51.436	53.971
Consorzio di Bonifica PAESTUM	Bonifica e irrigazione	333.447	9.218.823	8.254.770	2.827.269	17.619	22.374
Consorzio di Bonifica SANNIO ALIFANO	Bonifica e irrigazione	311.935	5.190.503	5.126.767	2.397.637	31.153	37.124
Consorzio di Bonifica UFITA	Bonifica e irrigazione	13.276	1.789.384	1.663.555	866.149	51.339	80.284
Consorzio di Bonifica VALLO DI DIANO	Bonifica e irrigazione	61.422	1.223.397	1.197.324	727.606	5.260	14.000
Consorzio di Bonifica VELIA ALENTO	Bonifica e irrigazione	0	1.434.284	1.717.095	930.576	66.033	56.852
Consorzio di Bonifica VOLTURNO	Bonifica e irrigazione	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Circa i trasferimenti a tali enti, rappresentati nel successivo prospetto (Tab.91), emergono rilevanti somme da fondi comunitari per i consorzi (28,9 mln di euro), cui la Regione partecipa in minima parte, mentre rilevanti sono stati i suoi contributi alle spese di gestione (15,2 mln di euro) e ad altri fini (9,9 mln di euro), sia per i consorzi che per l'Arsan.

Tab. 91

Trasferimenti ricevuti nell'anno 2013

(euro)

Denominazione ente/organismo	Totale Contributi/Trasferimenti [a+b1+b2+c]	Trasferimenti per interventi su fondi comunitari [a=a1+a2+a3]	di cui quota UE [a1]	di cui quota nazionale [a2]	di cui quota regionale [a3]	Contributi regionali per spese di gestione[b1]	Altri trasferimenti regionali [b2]	Altri trasferimenti da enti diversi [c]
ARSAN	11.736.641	-				8.450.000	3.286.641	n.d.
Consorzio di Bonifica AURUNCO	593.595	-				593.595	-	n.d.
Consorzio di Bonifica CONCA DI AGNANO	75.000	-				-	75.000	n.d.
Consorzio di Bonifica COMPRESORIO SARNO	1.109.167	1.109.167	679.697	407.996	21.473	-	-	n.d.
Consorzio di Bonifica DESTRA SELE	7.224.639	5.786.039	2.946.841	1.768.87	93.099	1.178.260	260.339	n.d.
Consorzio di Bonifica PALUDI NAPOLI E VOLLA	110.245	-				110.245	-	n.d.
Consorzio di Bonifica PAESTUM SINISTRA DEL SELE	6.787.478	4.732.463	2.900.053	1.740.789	91.620	2.008.231	46.784	n.d.
Consorzio di Bonifica SANNIO ALIFANO	9.274.941	5.495.268	3.367.500	2.021.379	106.388	628.690	3.150.983	n.d.
Consorzio di Bonifica UFITA	1.426.049	1.253.531	768.164	461.099	24.268	172.518	-	n.d.
Consorzio di Bonifica VALLO DI DIANO E TANAGRO	5.302.714	5.166.892	3.166.271	1.900.590	100.031	135.822	-	n.d.
Consorzio di Bonifica VELIA ALENTO	1.962.961	-				122.192	1.840.769	n.d.
Consorzio di Bonifica BACINO INFERIORE DEL VOLTURNO	8.359.395	5.328.891	3.265.544	1.960.179	103.167	1.827.289	1.203.215	n.d.
TOTALE	53.962.825	28.872.252	17.094.072	10.260.906	540.048	15.226.842	9.863.732	

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

Dall'analisi dei dati del successivo prospetto (Tab.92) emerge che i debiti dell'Arsan sono di gran lunga superiori ai crediti, come del resto è per la maggior parte dei consorzi di bonifica, esclusi Agnano, Napoli e Volle e Velia Alento; in assenza di commenti specifici da parte della Regione sull'argomento, ci si esime da qualsiasi considerazione.

Tab. 92

Crediti e debiti al 31 dicembre 2013

(euro)

denominazione ente/organismo	Crediti 2013	Debiti 2013
ARSAN	1.742.891	4.074.546
Consorzio di Bonifica AURUNCO	22.254.792	36.591.226
Consorzio di Bonifica CONCA DI AGNANO	1.875.705	1.382.697
Consorzio di Bonifica COMPENSORIO SARNO *	* Dati non disponibili in quanto il bilancio è in corso di approvazione	
Consorzio di Bonifica DESTRA SELE	32.157.997	38.162.503
Consorzio di Bonifica NAPOLI E VOLLA	13.949.146	4.581.816
Consorzio di Bonifica PAESTUM	44.093.723	50.521.154
Consorzio di Bonifica SANNIO ALIFANO	24.681.444	26.676.166
Consorzio di Bonifica UFITA	3.020.717	3.671.760
Consorzio di Bonifica VALLO DI DIANO	18.963.582	23.374.207
Consorzio di Bonifica VELIA ALENTO	11.154.577	7.883.922
Consorzio di Bonifica VOLTURNO*	* Dati non disponibili in quanto il bilancio è in corso di approvazione	
TOTALE	173.894.574	196.919.997

Fonte: dati trasmessi dalla Regione Campania

8.6 Conclusioni

Nella successiva tabella (Tab.93) si evidenzia la sintesi dei trasferimenti totali ricevuti da tutti gli enti finanziati dalla Regione, divisi per singolo Dipartimento e per tipologia di sistema contabile adottato.

Tale somma ammonta, complessivamente, ad euro 208.197.590, ed è comprensiva di tutti i trasferimenti ricevuti, sia da fondi comunitari e regionali che ad altro titolo.

Tab. 93

RIEPILOGO TRASFERIMENTI TOTALI DIVISI PER DIPARTIMENTO E TIPOLOGIA DI ENTE			
(euro)			
DIPARTIMENTO	ENTI IN CONTABILITA' FINANZIARIA	ENTI IN CONTABILITA' ECONOMICA	TOTALE TRASFERIMENTI
DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO	11.726.917	5.901.791	17.628.708
DIPARTIMENTO POLITICHE TERRITORIALI	26.342.076	-	26.342.076
DIPARTIMENTO ISTRUZIONE RICERCA LAVORO POLITICHE CULT. E SOC.	45.863.201	18.001.491	63.864.692
DIPARTIMENTO SALUTE E RISORSE NATURALI	46.399.289	53.962.825	100.362.114
DIPARTIMENTO RISORSE FINANZIARIE E STRUMENTALI			
TOTALI	130.331.483	77.866.107	208.197.590

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Di seguito (Tab.94) si riepilogano, invece, solo i trasferimenti erogati dalla Regione Campania a titolo di contributi per spese di funzionamento, contributi per la quota di spettanza regionale sui trasferimenti comunitari ed altri trasferimenti regionali residuali.

Tab. 94

RIEPILOGO TRASFERIMENTI DA REGIONE DIVISI PER DIPARTIMENTO E TIPOLOGIA DI ENTE			
(euro)			
DIPARTIMENTO	ENTI IN CONTABILITA' FINANZIARIA	ENTI IN CONTABILITA' ECONOMICA	TOTALE TRASFERIMENTI
DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO	10.262.449	1.639.195	11.901.644
DIPARTIMENTO POLITICHE TERRITORIALI	900.396		900.396
DIPARTIMENTO ISTRUZIONE RICERCA LAVORO POLITICHE CULT. E SOC.	42.704.430	9.050.031	51.754.461
DIPARTIMENTO SALUTE E RISORSE NATURALI	44.095.883	25.630.622	69.726.505
DIPARTIMENTO RISORSE FINANZIARIE E STRUMENTALI			
TOTALI	97.963.158	36.319.848	134.283.006

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

Il Dipartimento cui fanno capo le somme più consistenti è quello della Salute e risorse naturali, che complessivamente ammontano ad euro 69.726.505, su un totale di trasferimenti da Regione pari ad euro 134.283.006; segue il Dipartimento Istruzione ricerca lavoro e politiche culturali e sociali, con trasferimenti agli enti per complessivi euro 51.754.461, mentre gli altri due citati dipartimenti gestiscono somme per circa il 10% del totale complessivo.

Nella tabella successiva (Tab. 95) vengono riepilogati i crediti ed i debiti degli enti in regime di contabilità economica, per il cui commento si rinvia a quanto già esposto nei pertinenti paragrafi.

Tab. 95

RIEPILOGO CREDITI E DEBITI TOTALI DIVISI PER DIPARTIMENTO		
(euro)		
DIPARTIMENTO	CREDITI	DEBITI
DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO	48.019.354	182.555.741
DIPARTIMENTO POLITICHE TERRITORIALI	IL DIPARTIMENTO NON HA ENTI IN CONTABILITA' ECONOMICA	
DIPARTIMENTO ISTRUZIONE RICERCA LAVORO POLITICHE CULT. E SOC.	49.382.824	62.937.232
DIPARTIMENTO SALUTE E RISORSE NATURALI	173.894.574	196.919.997
DIPARTIMENTO RISORSE FINANZIARIE E STRUMENTALI		
TOTALI	271.296.752	442.412.970

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

La tabella successiva (Tab.96) rappresenta il totale dei residui attivi e passivi di tutti gli enti in contabilità finanziaria, per il cui commento si rinvia ai singoli paragrafi di pertinenza.

I numeri rappresentati in tabella sono consistenti; in particolare si rileva che gli enti risalenti al Dipartimento politiche territoriali, presentano una massa di residui attivi per euro 615.065.407, e passivi per euro 673.626.606 (pari ai due terzi del totale).

Tab. 96

RIEPILOGO RESIDUI ATTIVI E PASSIVI TOTALI DIVISI PER DIPARTIMENTO		
(euro)		
DIPARTIMENTO	RESIDUI ATTIVI	RESIDUI PASSIVI
DIPARTIMENTO PROGRAMMAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO	12.524.802	16.164.539
DIPARTIMENTO POLITICHE TERRITORIALI	615.065.407	673.626.606
DIPARTIMENTO ISTRUZIONE RICERCA LAVORO POLITICHE CULT. E SOC.	87.062.033	66.935.537
DIPARTIMENTO SALUTE E RISORSE NATURALI	111.839.697	134.031.142
DIPARTIMENTO RISORSE FINANZIARIE E STRUMENTALI		
TOTALI	826.491.939	890.757.824

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Campania

L'elevato ammontare del debito al 31 dicembre 2013 (enti in contabilità economica), pari a euro 442.412.970, mostra la necessità di monitoraggio e controllo della gestione economico patrimoniale degli stessi da parte degli organi regionali, onde rilevarne l'equilibrio e in particolare, nel caso specifico, la congruenza dei debiti a breve, medio e lungo termine con i crediti di egual natura e scadenza e con le disponibilità finanziarie, oltre che la reale esistenza dei crediti stessi e della loro esigibilità.

Anche i residui passivi, pari a 890,76 mln di euro, sopravanzano l'ammontare di quelli attivi, sollevando le stesse problematiche innanzi rilevate.

Le informazioni fornite sono, peraltro, insufficienti per poter effettuare valutazioni in merito all'equilibrio patrimoniale degli enti in parola, oltre che valutazioni di efficacia (rapporto tra risultati ottenuti e programmati) e di efficienza (rapporto tra risultati raggiunti e risorse impiegate), non dimenticando che molti enti sono sottoposti a riorganizzazione, liquidazione o commissariamento.

La rilevanza degli importi evidenziati, unitamente a considerazioni legate alla situazione in cui si trovano alcuni degli enti in questione (interessati da riorganizzazioni, liquidazioni e commissariamenti), alla manca di alcuni dati relativi a trasferimenti, a situazioni debitorie e a dati di conto economico, nonché all'assenza di specifiche analisi e commenti da parte degli Organi regionali di controllo, lascia emergere rilevanti criticità in merito alla scarsa conoscenza dei fenomeni gestionali degli enti in questione, e induce questa Corte a sollecitare gli Organi regionali competenti a porre in essere le dovute analisi economico-finanziarie di ciascun soggetto partecipato, e specifiche verifiche sia della congruità dei finanziamenti che del raggiungimento dei risultati per i quali gli stessi sono stati erogati, verifiche non sempre emerse da quanto comunicato a questa Corte dai singoli Dipartimenti.

E' ferma opinione di questa Corte che un'analisi dei costi e dei risultati misurabili è elemento essenziale di una sana gestione a cui la Regione dovrebbe destinare particolare attenzione, in conformità a quanto previsto da tutta la normativa volta al contenimento delle spese della pubblica amministrazione, a tutela della finanza pubblica allargata, nella quale certamente rientrano gli organismi partecipati dagli enti e organizzazioni pubbliche.¹³²

L'orientamento a raccogliere adeguati feedback relativi alla soddisfazione dei bisogni e delle esigenze a cui tali enti sono istituzionalmente finalizzati e il miglioramento costante della performance come obiettivo quantificabile, rappresentano dei must a cui nessuna amministrazione pubblica moderna può sottrarsi, per cui questa Corte invita la Regione ad adeguare e perfezionare, a tal fine, i propri strumenti di controllo.

¹³² Dal combinato disposto dei commi 550, 551 e 552 dell'unico articolo della legge 27/12/2013 n. 147, (legge di stabilità 2014), emerge che "a decorrere dall'esercizio 2014", "i soggetti di cui al comma 550 a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali" concorrono "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza", ove, tra i soggetti menzionati sono ricomprese anche le aziende speciali e le istituzioni, oltre che le società partecipate. Appare, inoltre, utile confrontare, tra le altre, la Deliberazione di questa Sezione n. 71 del 13 aprile 2016, nella cui allegata Relazione si trovano ampi riferimenti in merito ai rischi legati a partecipazioni in Consorzi, agli obblighi delle pubbliche amministrazioni in merito alla esposizione nei loro documenti contabili delle passività rappresentate dalle perdite degli organismi partecipati e di accantonamenti in fondi vincolati dei relativi importi, nonché all'obbligo di tempestiva evidenziazione di latenti passività potenziali ad essi legate.