



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE PUGLIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO

2022

Requisitoria del Procuratore regionale f.f.
Cons. Cosmo Sciancalepore

UDIENZA DEL 20 SETTEMBRE 2023



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI
PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE PUGLIA

* * * * *

REQUISITORIA DEL PROCURATORE REGIONALE F.F.

rappresentante il Pubblico Ministero presso gli Uffici della Corte dei conti per la Puglia, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022, ai sensi degli articoli 100, comma 2 e 103, comma 2 Cost.; dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012 e degli articoli 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214/1934.

Bari, 20 settembre 2023

INDICE

1. La parificazione del rendiconto generale della Regione	pag. 4
2. Il ciclo di bilancio 2022	pag. 10
3. Il pareggio di bilancio	pag. 14
4. La gestione del bilancio	pag. 15
4.1 Il risultato della gestione di competenza	pag. 15
4.2 Gli equilibri di bilancio	pag. 16
4.3 La gestione dei residui	pag. 17
4.4 Il risultato di amministrazione	pag. 20
4.5 La situazione di cassa e la tempestività dei pagamenti	pag. 24
5. La spesa sanitaria regionale	pag. 28
5.1 Le assegnazioni di risorse per l'emergenza sanitaria	pag. 31
5.2 Il finanziamento del Servizio sanitario regionale	pag. 32
5.3 Gli investimenti in sanità	pag. 34
5.4 Il bilancio consolidato del sistema sanitario regionale	pag. 36
5.5 La spesa farmaceutica	pag. 37
5.6 La spesa per il personale della sanità	pag. 40
6. L'indebitamento regionale	pag. 40
7. La gestione dei fondi europei	pag. 42

8. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza	pag. 45
9. Le partecipazioni regionali	pag. 47
9.1 La conciliazione dei rapporti debito/credito	pag. 50
9.2 Il bilancio consolidato	pag. 52
10. Conto economico e stato patrimoniale	pag. 54
11. Gli inventari	pag. 56
12. La gestione del patrimonio	pag. 57
13. I rendiconti del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari	pag. 59
14. Le leggi regionali di spesa	pag. 64
15. I debiti fuori bilancio	pag. 66
16. La gestione del personale	pag. 70
17. Conclusioni	pag. 74

1. La parificazione del rendiconto generale della Regione.

L'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012 n. 213, dispone che *“il rendiconto generale della Regione 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 e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale”*.

L'applicazione ai rendiconti generali delle Regioni delle disposizioni sul giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato è stata ritenuta conforme alla Costituzione con sentenza della Corte costituzionale del 6 marzo 2014, n. 39.

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale risulta ascrivibile al novero dei “controlli di legittimità-regolarità” (*ex multis*, Corte Cost., sentenza n. 189/2020), attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato italiano ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. Trattasi di controlli che si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità ed indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti, stante la posizione di indipendenza del Giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (Corte Cost., sentenze n. 39/2014 e n. 60/2013). Al riguardo, risulta oramai consolidato l'orientamento del Giudice delle Leggi secondo

il quale *“la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e degli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria”* (Corte Cost., sentenza n. 215/2021).

Nell’ambito delle verifiche sulla finanza regionale introdotte dal richiamato d.l. n. 174 del 2012, il giudizio di parificazione del rendiconto regionale si colloca quale fondamentale momento di chiusura del ciclo dei controlli dell’esercizio finanziario. Questi ultimi, come noto, comprendono anche il controllo sul bilancio di previsione regionale, il controllo sulle leggi regionali di spesa e sulle tecniche di quantificazione dei relativi oneri e le verifiche sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Il collegamento teleologico, in particolare, con la legge di approvazione del bilancio regionale fa sì che il giudizio di parificazione occupi un ruolo centrale nel sistema coordinato degli strumenti di controllo della finanza pubblica così come ridisegnato dal d.l. n. 174 del 2012.

La cadenza temporale della verifica ed il suo inserimento nel processo legislativo regionale si prestano, infatti, 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 (Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 14 del 2014). Tale sistema di verifica annuale trova la propria *ratio* nell’indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo. Conseguentemente, eventuali infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provocano un effetto “domino” nei futuri esercizi (Corte Cost., sentenza n. 274/2017).

Il principio di continuità del bilancio, il quale collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato (Corte Cost., sentenza n. 181/2015), è, peraltro, teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui agli artt. 81 e 97 Cost. (Corte Cost., sentenza n. 235/2021). Ed è proprio esaminando il complessivo sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica che appare necessario verificare che gli equilibri stabiliti nella fase previsionale siano osservati anche in sede di rendicontazione ovvero all'atto della dimostrazione dei risultati finali della gestione non solo finanziaria ma anche economico-patrimoniale. L'attività di rendicontazione costituisce, infatti, *“presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo”* in quanto assicura *“ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale”* (Corte Cost., sentenze n. 184/2022, n. 18/2019 e n. 184/2016).

Il rendiconto, si pone, pertanto, quale adempimento essenziale nel processo di *«accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi»* e consente di valutare l'utilizzo dei fondi pubblici anche sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia. Risulta, pertanto, evidente la centralità del giudizio di parifica nell'ambito del sistema coordinato degli strumenti di controllo della finanza regionale definiti dal d.l. n. 174 del 2012.

Tale rilevanza è destinata ad accentuarsi nei prossimi esercizi finanziari. Le Regioni sono soggetti attuatori per l'esecuzione degli interventi delineati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per i quali si impone la necessità di adottare, in piena armonia con la normativa europea e nazionale, adeguate misure per garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria, secondo quanto disciplinato dall'art. 22 del Reg. (UE) 2021/241, assicurando il raggiungimento di

milestone e target, la correttezza delle procedure di attuazione e di rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle ingenti risorse pubbliche assegnate nell'ambito del programma *Next Generation EU*.

La decisione di parificazione del rendiconto regionale, resa con le formalità della giurisdizione contenziosa, si pone, inoltre, in un rapporto di ausilio nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso. In coerenza con la predetta impostazione, il legislatore prescrive che la decisione di parifica e la relazione siano trasmesse al Presidente della Giunta regionale ed al Consiglio regionale (art. 1, comma 5, terzo periodo, d.l. n. 174/2012). L'indicato rapporto di ausilio è stato costantemente ribadito dalla Consulta (anche con riferimento alle autonomie speciali), valorizzando il ruolo della Corte dei conti al servizio dello Stato-Comunità quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico (Corte Cost., sentenza n. 39/2014).

Il giudizio di parificazione si inserisce, quindi, tra l'approvazione da parte della Giunta regionale del disegno di legge sul rendiconto generale dell'esercizio precedente e l'approvazione della relativa legge da parte del Consiglio regionale.

Secondo il dettato dell'art. 18, comma 1, lett. b), del d. lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, le Regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della Giunta entro il 30 aprile, proprio "*per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*". Quest'ultimo termine risulta osservato dalla Giunta della Regione Puglia che, con il disegno di legge n. 62 del 28 aprile 2023, ha approvato il rendiconto generale regionale dell'esercizio finanziario 2022.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha trasmesso a questa Procura regionale, in data 7 settembre 2023, la bozza di relazione contenente le osservazioni sulla legittimità e regolarità della gestione relativa all'esercizio finanziario 2022, approvata nella camera di consiglio in pari data.

Nell'ambito della decisione di parificazione del rendiconto regionale, il Pubblico Ministero contabile assume un ruolo di garanzia nell'interesse della legge e dell'ordinamento ovvero di piena tutela della legalità finanziaria dovendo essere fornita dall'Amministrazione regionale una rappresentazione corretta ed attendibile dei dati contabili e delle situazioni gestionali oggetto dell'attività istruttoria.

Come osservato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, il giudizio di parifica rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate alla Magistratura contabile e la forma contenziosa implica l'esigenza del pieno contraddittorio.

A garanzia della piena esplicazione di tale fondamentale principio, la celebrazione dell'udienza si realizza dunque con la partecipazione del Procuratore regionale, che rappresenta l'interesse generale obiettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale della Regione e dei rappresentanti dell'Amministrazione regionale, ai quali è garantita la possibilità di esprimere, nel corso del procedimento, gli interessi e le prospettazioni dell'Ente.

E' stata riconosciuta la legittimazione del Procuratore Regionale a proporre ricorso alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione avverso le decisioni di parifica, in quanto titolare dell'interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio ai sensi degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, nel quadro della funzione di

garanzia dell'ordinamento assolta nella requisitoria del giudizio di parificazione.

Dallo svolgimento del giudizio di parificazione secondo le formalità della giurisdizione contenziosa deriva, quindi, anche la necessaria partecipazione alla relativa udienza (ed al contraddittorio istruttorio preliminare) del Pubblico Ministero contabile il quale, pur non partecipando istituzionalmente alla funzione accertativa, riservata alla Sezione regionale di controllo, interviene in funzione di garanzia oggettiva dell'ordinamento, evidenziando eventuali irregolarità, inerzie, disfunzioni, sprechi e altri fattori suscettibili di incidere o concretamente incidenti sulla corretta gestione delle risorse regionali, anche sulla scorta di quanto le Procure regionali conoscono nell'esercizio delle proprie attribuzioni in materia di responsabilità per danno all'erario dei soggetti in rapporto di servizio con l'Amministrazione regionale. Peraltro, anche la posizione del Procuratore regionale, quale Pubblico Ministero nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali regionali, è andata arricchendosi nel tempo di nuovi contenuti che, superando gli ambiti dei profili gestionali di cui si occupa la relazione, raggiungono ora anche la dimensione più marcatamente finanziaria della gestione rendicontata.

Nella fase che ha preceduto l'odierna udienza di parifica del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2022, questa Procura Regionale, alla quale non competono, in tale ambito, autonomi poteri istruttori, ha potuto disporre dei dati, delle informazioni e degli ulteriori elementi conoscitivi necessari per la propria requisitoria, messi a sua disposizione dalle Sezione regionale di controllo precedente. Al riguardo, sono state trasmesse a questa Procura regionale dalla competente Sezione regionale di controllo informazioni ed acquisizioni documentali disposte durante l'articolata fase istruttoria.

Questo Procuratore regionale ha, inoltre, partecipato all'adunanza pubblica conclusiva della fase istruttoria, convocata in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione regionale per il giorno 14 settembre 2023, nel corso della quale sono state evidenziate le questioni particolarmente rappresentative e le criticità emerse.

E' stato fatto presente che la Regione, nel corso dell'istruttoria, ha trasmesso alcuni dati ed informazioni che sono stati successivamente oggetto di rettifiche ed integrazioni con conseguente permanenza di qualche margine di incertezza.

L'Organo di revisione contabile non ha rilevato irregolarità contabili tanto gravi da poter incidere sugli equilibri di bilancio e ha attestato la corrispondenza del rendiconto generale alle risultanze della gestione. Risultano comunque formulati suggerimenti, raccomandazioni e rilievi. Si segnalano, in particolare, l'invito ad utilizzare un sistema di controllo e monitoraggio delle spese soggette a vincoli normativi e a contenere e razionalizzare la spesa corrente e l'esigenza di una verifica analitica del contenzioso civile ed amministrativo, in essere e potenziale, al fine di valutare i rischi di passività latenti per spese legali e soccombenze.

Sulla scorta di quanto sopra, questa Procura Regionale ritiene di formulare le seguenti osservazioni.

2. Il ciclo di bilancio 2022.

L'esame dell'intera programmazione economico-finanziaria della Regione Puglia ed il conseguente raffronto in sede di rendicontazione assume preminente rilievo dovendosi considerare, conformemente al costante indirizzo del Giudice delle Leggi, che il ciclo di bilancio costituisce l'insieme di documenti capaci di informare il cittadino, con correttezza e trasparenza, sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e

sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, «onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività» (Corte Cost., sentenze n. 168/2022 e n. 184/2016).

Le rilevazioni consuntive rappresentano dunque un momento fondamentale per il processo di pianificazione e controllo. Al tempo stesso, l'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione sono prova della affidabilità e credibilità dell'Ente. Il ricorso al principio della prudenza nella redazione del bilancio comporta modalità redazionali basate su una previsione credibile e ragionevole delle risorse a disposizione e delle relative spese. Detti requisiti sono geneticamente collegati alla reale situazione dei conti, nel momento in cui viene elaborato il bilancio di previsione nel rispetto delle regole costituzionali collegate alla natura dinamica del bilancio (Corte Cost., sentenza n. 235/2021).

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

La Regione Puglia, con la L.R. 30 dicembre 2021 n. 51, ha approvato le disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e del bilancio pluriennale 2022-2024 (legge di stabilità regionale) e, con la L.R. 30 dicembre 2021 n. 52, ha approvato il bilancio di previsione 2022 e il bilancio pluriennale 2022-2024.

Con la successiva L.R. 28 marzo 2022 n. 8, la Regione Puglia ha proceduto all'adeguamento della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ai sensi dell'articolo 1, commi 2, lettera a) e 5, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), con determinazione delle maggiorazioni all'aliquota base.

Con la L.R. 30 novembre 2022 n. 30, in seguito alla parifica del rendiconto regionale dell'esercizio 2021 in virtù della deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti n.140 del 12 ottobre 2022, è stata approvata la manovra di assestamento di bilancio con, tra l'altro, la rideterminazione dei residui attivi e passivi, l'aggiornamento del risultato di amministrazione risultante all'inizio dell'esercizio 2022 (il risultato di amministrazione dell'esercizio finanziario 2021, già iscritto in via presuntiva per euro 3.280.163.768,99, è stato rideterminato in euro 3.699.056.162,81) e una variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024.

Con deliberazione del Consiglio regionale n. 72 del 23 dicembre 2021, è stato approvato il Documento di Economia e Finanza regionale (DEFER) 2022-2024 e con deliberazione del Consiglio regionale n. 73 del 23 dicembre 2021, è stata approvata la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza regionale (NADEFER) 2022-2024.

Rilevato che, secondo la normativa dettata dall'allegato 4/1 al D. Lgs. n. 118 del 2011, il DEFER deve essere presentato dalla Giunta regionale al Consiglio regionale entro il 30 giugno, mentre tale documento risulta approvato dalla Giunta con deliberazione n. 2084 del 13 dicembre 2021, non può non richiamarsi l'attenzione dell'Ente regionale all'osservanza del predetto termine di legge, rammentando che una corretta impostazione delle previsioni di entrata e di spesa deve essere ispirata al metodo della

programmazione, così come delineato dalla legge n. 196 del 2009 e dal già richiamato D. Lgs. n. 118 del 2011. Analoga criticità era stata peraltro segnalata lo scorso anno. Il DEFR contiene, infatti, le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della Regione e costituisce il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni ed alla relazione al rendiconto di gestione.

Nel corso dell'esercizio 2022, risultano approvate, ai sensi dell'art. 51 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, mediante deliberazioni della Giunta regionale e determinazioni dei Dirigenti di Sezione, n. 694 variazioni amministrative alle previsioni finanziarie. L'atto più significativo è la deliberazione della Giunta regionale 11 maggio 2022, n. 667, avente per oggetto anche il riaccertamento dei residui attivi e passivi.

Sono state adottate dalla Giunta regionale n. 4 deliberazioni di prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste, per un totale di 2,28 milioni di euro. Non sono stati adottati provvedimenti di prelevamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie.

Per quanto attiene ai provvedimenti di prelevamento dagli altri fondi, sono state adottate n. 46 deliberazioni della Giunta regionale e n. 4 leggi regionali di prelevamento dal fondo di riserva per le partite potenziali (per un totale di 0,71 milioni di euro) e n. 18 provvedimenti di prelevamento dal fondo di riserva per il cofinanziamento regionale di programmi comunitari (per complessivi 2,32 milioni di euro). Con due leggi regionali sono stati disposti prelevamenti dal fondo di riserva per il finanziamento di leggi regionali di spesa corrente in corso di adozione per un totale di 0,30 milioni di euro.

Sono stati inoltre adottati n. 6 provvedimenti per l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione per la reiscrizione di residui perenti, per un totale di euro 24.689.762,48.

Per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione, si è provveduto con n. 151 deliberazioni della Giunta regionale e n. 2 leggi regionali, per un totale di 582,80 milioni di euro. Per l'utilizzo delle altre somme accantonate del risultato di amministrazione, sono state adottate n. 7 deliberazioni della Giunta regionale, per un totale di 5,31 milioni di euro.

3. Il pareggio di bilancio.

La legge 24 dicembre 2012, n. 243, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione, prevede il concorso delle Amministrazioni pubbliche per assicurare l'equilibrio dei bilanci e dispone (art. 9) che i bilanci delle Regioni si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10 della stessa legge. L'art. 1, comma 824, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 ha esteso, a decorrere dall'esercizio 2021, alle Regioni a statuto ordinario le disposizioni dei commi 819 e da 821 a 823 della medesima legge già previste (dal 2019) per le Regioni a statuto speciale, stabilendo che le stesse si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. Tale informazione deve essere annualmente desunta dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del D. Lgs. n. 118 del 2011.

Dall'analisi dei dati del disegno di legge al rendiconto n. 62/2023 si rileva il contributo positivo per euro 1.368.826.626,30 dato dalla Regione

Puglia ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio, a livello di comparto, nell'esercizio 2022. Il contributo dato nel 2022 risulta pari a quasi il doppio rispetto all'esercizio 2021.

4. La gestione del bilancio.

4.1. Il risultato della gestione di competenza.

L'art. 5 del disegno di legge regionale recante l'approvazione del rendiconto generale regionale per l'esercizio 2022 determina in euro 1.308.312.442,08 (+102,58% rispetto al 2021) il risultato della gestione di competenza.

Questo positivo risultato deriva dalla differenza tra il totale complessivo delle entrate pari ad euro 16.340.342.960,30 (+4,02% rispetto al 2021), comprendenti l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per euro 1.145.132.904,66 (+9,42% rispetto al 2021), del fondo pluriennale vincolato (FPV) pari ad euro 329.531.445,98 (+98,48% rispetto al 2021) e degli accertamenti per euro 14.865.678.609,66 (+1,94% rispetto al 2021) e il totale complessivo delle spese di euro 15.032.030.518,22 (-0,20% rispetto al 2021) comprendenti il disavanzo di amministrazione di euro 17.651.923,00 (+2,24% rispetto al 2021), il totale degli impegni per euro 14.178.360.243,14 (-0,03% rispetto al 2021), il fondo pluriennale vincolato di spesa di parte corrente e capitale di euro 321.338.059,48 (-2,49% rispetto al 2021) e il fondo anticipazioni di liquidità di euro 514.680.292,60 (-3,32% rispetto al 2021).

Considerando solo i dati degli accertamenti (euro 14.865.678.609,66) e degli impegni (euro 14.178.360.243,14) di competenza, il risultato della gestione si riduce ad euro 687.318.366,52 (+72% rispetto al 2021) ma rimane ampiamente positivo.

Gli accertamenti pari complessivamente ad euro 14.865.678.609,66 di cui euro 10.942.882.460,14 riscossi (73,61%) ed euro 3.922.796.149,52 da riscuotere (26,39%) presentano, come detto, un lieve incremento rispetto all'esercizio 2021 (+1,94%) ma sono di importo inferiore agli accertamenti nell'esercizio 2020.

Il risultato di competenza di parte corrente è positivo (euro 678.511.784,76) e rimane positivo anche considerando le risorse accantonate e vincolate di parte corrente (euro 292.881.216,96). Tale risultato è apprezzabile perché dimostra la capacità della Regione di fronteggiare la spesa corrente con risorse ordinarie.

Risulta positivo anche il risultato di competenza in conto capitale (euro 629.800.657,32) che diventa però negativo (euro -241.685.400,59) considerando le ingenti risorse vincolate di parte capitale (euro 871.486.057,91).

La determinazione del risultato della gestione di competenza 2022 (euro 1.308.312.442,08) deriva principalmente dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (euro 1.145.132.904,66). Considerato che, come sarà illustrato successivamente, la Regione Puglia è effettivamente in disavanzo e non può utilizzare fondi liberi (infatti la parte disponibile è negativa e ammonta ad euro -176.412.082,51), il risultato della gestione di competenza conseguito al termine dell'esercizio 2022 risulta meno positivo di quello che appare.

4.2. Gli equilibri di bilancio.

L'art. 40 del D. Lgs. n. 118/2011 stabilisce che il bilancio di previsione delle Regioni è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non

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

Il rendiconto della Regione Puglia dell'esercizio 2022 presenta valori positivi sia per l'equilibrio di bilancio (euro 51.195.816,37) che tiene conto dei risultati di competenza di parte corrente e di parte capitale e delle risorse accantonate e vincolate di parte corrente e di parte capitale, che per l'equilibrio complessivo di bilancio (euro 2.845.157,75) che tiene conto anche delle variazioni degli accantonamenti di parte corrente e di parte capitale effettuate in sede di rendiconto. Si segnala tuttavia nuovamente uno squilibrio di parte capitale (euro -241.685.400,59) dato da ingenti risorse vincolate in conto capitale.

4.3 La gestione dei residui.

L'art. 6 del disegno di legge sul rendiconto generale regionale per l'esercizio 2022 specifica che l'ammontare complessivo dei residui attivi ammonta a euro 11.490.398.239,63 (+10,56% rispetto al 2021) di cui euro 3.922.796.149,52 (34,14%) riferibili a somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate nell'esercizio di competenza 2022. Nell'esercizio precedente le somme da riscuotere riferite alle entrate di competenza (euro

2.862.672.858,91) costituivano il 27,54% dell'ammontare complessivo dei residui attivi (euro 10.392.925.187,45).

Rispetto al precedente esercizio 2021, si registra dunque un considerevole aumento dei residui attivi di recente formazione, sia in termini assoluti che in termini percentuali. Tale incremento deriva principalmente dall'aumento dei residui attivi per entrate in conto capitale (Titolo IV) ma, in parte, anche dall'aumento dei residui attivi riferiti alle entrate tributarie (Titolo I).

Il significativo incremento dei residui attivi di più recente formazione, pur non risultando al momento preoccupante, denota qualche difficoltà in fase di riscossione che va prontamente superata. Significativa è la considerevole presenza di residui attivi di parte corrente. Si evidenzia che tale criticità, se reiterata, può determinare in futuro minore liquidità con conseguente difficoltà di procedere tempestivamente ai pagamenti.

Le riscossioni in conto residui sono state pari ad euro 2.653.996.340,02 (25,96% del valore iniziale dei residui risultanti dal rendiconto 2021 considerando il saldo per minori e maggiori accertamenti). Rimane dunque elevata la quantità in bilancio di residui attivi vetusti, situazione che si verifica normalmente per la presenza di crediti insussistenti e/o inesigibili e/o per insufficiente capacità di riscossione.

La presenza di ingenti residui attivi vetusti di dubbia esigibilità è confermata da altri significativi elementi: sono tuttora presenti in bilancio residui attivi iscritti a ruolo prima dell'esercizio 2018 per euro 129.299.807,64 nonostante nel corso dell'esercizio 2022 siano stati riscossi di tali residui solo euro 4.190.985,47 (3,05% dell'importo presente all'inizio dell'esercizio 2022); con riferimento al comparto non sanitario, i residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti al 2018 ammontano ad euro 2.390.027.281,66 (pari al 28,84% del totale); sempre con riferimento al

comparto non sanitario, i residui attivi del Titolo I (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) provenienti dagli esercizi precedenti al 2018 ammontano ad euro 429.175.783,75 (pari al 31,84% del totale); sono presenti in bilancio anche residui attivi di anzianità superiore a 10 anni. Percentuali non molto differenti riguardano il comparto sanitario dove i residui attivi provenienti da esercizi precedenti al 2018 ammontano ad euro 704.366.418,44, pari al 22,00%. Il dato dei residui attivi del Titolo I del comparto non sanitario risulta ancora più stridente se rapportato all'analogo dato dei residui passivi. I residui passivi del Titolo I (spese correnti) del comparto non sanitario provenienti dagli esercizi precedenti al 2018 ammontano infatti alla minor somma di euro 41.892.428,19 (pari al 3,58% del totale).

Pertanto, appare del tutto evidente la difficoltà della Regione di riscuotere i residui attivi di parte corrente di più antica formazione. Si rende dunque necessaria, per il futuro, oltre al potenziamento dell'attività di riscossione, una più incisiva ed analitica attività di riaccertamento.

I residui passivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2022 ammontano complessivamente ad euro 8.762.402.190,02 (+6,74% rispetto al 2021). Le somme da pagare riferite alle spese di competenza ammontano ad euro 3.337.499.741,64 (pari al 38,09%). Nell'esercizio precedente le somme da pagare riferite alle spese di competenza (euro 2.513.254.773,72) costituivano il 30,62% dell'ammontare complessivo dei residui passivi (euro 8.209.126.411,74). Analogamente a quanto riportato per i residui attivi, i residui passivi di recente formazione sono dunque aumentati, sia in termini assoluti che in termini percentuali. L'incremento della massa debitoria è riconducibile fondamentalmente alla gestione di competenza. Sono presenti anche vari residui passivi di anzianità superiore a 10 anni. Si rende necessaria una più incisiva ed analitica attività di riaccertamento

La debitoria a breve termine (euro 2.969.190.171,07) segna un notevole incremento rispetto all'anno 2021 (+40,19%). L'eventuale consolidamento di tale tendenza (si era registrato un aumento del 6,24% già lo scorso anno), da evitare, desta qualche preoccupazione in quanto potrebbe determinare conseguenze negative in termini di liquidità e di tempestività dei pagamenti.

4.4. Il risultato di amministrazione.

Il risultato di amministrazione viene calcolato secondo le regole previste dall'art. 42 del D. Lgs. n. 118/2011.

L'art. 11 del citato disegno di legge regionale n. 62/2023 quantifica il risultato di amministrazione in euro 4.529.897.596,23 (+22,46% rispetto al 2021). Il risultato indicato è costituito dalla somma del fondo cassa di euro 2.123.239.606,10 (+15,09% rispetto al 2021) e dei residui attivi per euro 11.490.398.239,63 (+10,56% rispetto al 2021) diminuita dall'importo dei residui passivi per euro 8.762.402.190,02 (+6,74% rispetto al 2021) e dal fondo pluriennale vincolato di spesa di euro 321.338.059,48 (-2,49% rispetto al 2021).

All'esito della scomposizione del risultato di amministrazione (euro 4.529.897.596,23) e della determinazione dei fondi accantonati (euro 1.957.041.226,11) e dei fondi vincolati (euro 2.749.268.452,63), emerge il dato negativo della parte disponibile (euro -176.412.082,51). Al termine dell'esercizio 2022 manca dunque un avanzo di amministrazione disponibile e si rende necessario ripianare il disavanzo nel corso dei prossimi anni. Si tratta evidentemente di un dato negativo. Si rileva però un miglioramento rispetto ai precedenti esercizi 2021 (euro -236.871.214,56), 2020 (euro -254.653.910,27) e 2019 (euro -286.467.059,69).

Su tale aspetto incide inevitabilmente il fondo anticipazioni liquidità (euro 514.680.292,60) compreso nella parte accantonata. Il disavanzo di amministrazione deriva anche dal ricalcolo del fondo anticipazione di liquidità a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020.

Il dato esposto è determinato anche dal considerevole fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). L'importo accantonato (euro 1.146.218.065,75), interamente di parte corrente e riferito principalmente a imposte, tasse e proventi assimilati, risulta opportunamente incrementato rispetto al precedente esercizio 2021 (+12,25%). L'incremento è giustificato dalla assenza di crediti stralciati per inesigibilità (risultano solo cancellazioni di crediti riconosciuti insussistenti, per legale estinzione o per indebito accertamento) e dalla già illustrata presenza di ingenti residui attivi vetusti.

Il fondo perdite per le società partecipate non risulta costituito. L'assenza di tale fondo appare sostanzialmente motivato dalla mancanza o dall'avvenuto ripiano dei risultati negativi conseguiti dalle società partecipate nell'esercizio 2021.

Nonostante il fondo contenzioso (euro 81.379.108,82), opportunamente, risulti notevolmente incrementato (+54,79%) rispetto al precedente esercizio (euro 52.575.346,77), lo stesso appare ancora insufficiente. La Regione Puglia è, infatti, interessata da vari contenziosi, alcuni di notevole importo e non risulta effettuata una del tutto adeguata valutazione e quantificazione dei rischi di passività per soccombenza in giudizio e spese legali. Considerato che il Fondo contenzioso è stato quantificato prevedendo un accantonamento del 50% per i contenziosi di probabile soccombenza e del 10% per i contenziosi di possibile soccombenza (nessun accantonamento è stato invece previsto per i contenziosi per i quali il rischio di soccombenza è stato ritenuto remoto) è auspicabile che il

suddetto Fondo contenzioso, tenendo conto della data di prevedibile conclusione della vertenza, sia quantificato in futuro con ancora maggiore prudenza e, quindi, per un importo proporzionalmente maggiore.

E' stato accertato l'improprio svincolo di euro 18.259,82. La riduzione del vincolo di destinazione è avvenuta al fine di disporre immediatamente delle economie prodotte, senza la formazione di economie vincolate nel risultato di amministrazione 2022 da svincolare in sede di determinazione del risultato di amministrazione 2023. Si tratta di una somma che essendo stata svincolata senza rispettare il d.lgs. n. 118/2011 non poteva essere utilizzata nel corso dell'esercizio 2023. La Regione ha comunque comunicato di non aver utilizzato la predetta somma.

L'Ente, ancora una volta, non si è avvalso della normativa di favore dettata dall'art. 107 bis del d.l. n. 18/2020 che, al chiaro scopo di mitigare gli effetti delle minori riscossioni avvenute negli esercizi 2020 e 2021 dovute all'emergenza pandemica, consentiva di utilizzare i dati delle riscossioni dell'esercizio 2019 (in luogo di quelli del 2020 e del 2021) nel procedimento di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità, al fine di epurare possibili valori anomali nel *trend* delle riscossioni del quinquennio preso in considerazione.

La parte vincolata del risultato di amministrazione include vincoli derivanti da leggi e principi contabili per euro 301.185.198,80 (+0,72% rispetto al 2021), vincoli derivanti da trasferimenti per euro 1.954.444.256,14 (+48,54% rispetto al 2021) e vincoli formalmente attribuiti dall'ente per euro 493.638.997,69 (+0,76% rispetto al 2021).

Nell'ambito della voce "altri accantonamenti" pari ad euro 176.191.019,77, notevolmente incrementata rispetto all'esercizio 2021 (+10,32%), si rileva, in via largamente preminente, la presenza del Fondo

passività potenziali determinato pari ad euro 172.135.889,17, a sua volta notevolmente incrementato rispetto all'esercizio 2021 (+9,18%).

La componente più importante del Fondo in argomento (euro 129.444.682,51) riguarda i Consorzi di Bonifica che hanno assunto, ormai da anni, come confermato da precedenti decisioni della Corte dei conti, un rilevante ruolo negativo nel bilancio regionale. Questa considerazione è confermata dalla circostanza che, nel bilancio regionale, sono presenti ingenti residui attivi vetusti nei confronti dei Consorzi di Bonifica (euro 129.444.682,51), correlati ad accertamenti risalenti addirittura agli anni 2007-2011, per i quali le possibilità di riscossione appaiono, evidentemente, estremamente esigue, se non nulle. La Regione, al fine di ottemperare alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti negli ultimi giudizi di parificazione, ha provveduto ad accantonare nel Fondo perdite potenziali una somma pari ai predetti residui attivi (euro 129.444.682,51), a totale copertura del rischio della mancata restituzione ma risulta chiaramente necessario agire per la totale e definitiva risoluzione della questione.

La critica situazione finanziaria dei Consorzi di Bonifica e i riflessi negativi sul bilancio regionale sono stati confermati dal contributo "straordinario" di 10 milioni di euro (di cui euro 8.256.472,37 erogati) per la gestione corrente previsto, per l'esercizio 2022, dall'art. 30 della legge regionale n. 51/2021. Si tratta di un ulteriore sussidio erogato dalla Regione ai Consorzi di Bonifica che peraltro continuano a registrare risultati di gestione negativi.

La Regione Puglia, quindi, dopo l'avvenuta adozione delle necessarie misure di sterilizzazione del rischio, in tempi brevi, dovrà decidere come superare definitivamente le suddette criticità.

La Regione Puglia ha comunicato che, con deliberazione della Giunta regionale n. 573 del 28 aprile 2023, modificata dalla successiva

deliberazione n. 1118 del 3 agosto 2023 per tener conto di alcuni rilievi emersi in sede istruttoria, ai sensi dell'art. 1, comma 822, della legge n. 197/2022 che consente, con il rispetto di varie condizioni, lo svincolo delle quote di avanzo vincolato di amministrazione, al fine di scongiurare l'applicazione dell'articolato meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004, è stato autorizzato l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2022 per l'importo di euro 149.000.000,00 al fine di dare copertura al disavanzo della gestione 2022 delle aziende del servizio sanitario regionale asseritamente derivante, principalmente, dai maggiori costi diretti ed indiretti conseguenti alla pandemia Covid-19 e all'incremento dei costi energetici. Analogamente, per le difficoltà finanziarie in ambito sanitario, con deliberazione della Giunta regionale n. 675 del 16 maggio 2023, è stato disposto l'utilizzo per spesa sanitaria dell'avanzo di amministrazione presunto, derivante da economie vincolate, per euro 645.257.682,76.

4.5. La situazione di cassa e la tempestività dei pagamenti.

L'esame della situazione di cassa costituisce certamente uno degli strumenti più attendibili ed immediati per accertare il reale stato di salute delle finanze di un ente.

Il fondo di cassa della Regione Puglia, al termine dell'esercizio 2022, ammontava ad euro 2.123.239.606,10 (+15,09% rispetto al 2021). Il fondo cassa deriva dalla gestione sanitaria solo per euro 97.293.603,53 (4,58%).

Le riscossioni in conto competenza (euro 10.942.882.460,14), nonostante l'incremento degli accertamenti indicato, risultano inferiori rispetto all'esercizio 2021 (-6,64%). Sono sensibilmente diminuite anche le riscossioni in conto residui (-22,32%). Il totale delle somme riscosse (euro 13.596.878.800,16) presenta quindi una non irrilevante contrazione

rispetto all'esercizio 2021 (-10,18%) e risulta inferiore anche al precedente esercizio 2020.

La minore capacità di riscossione ha determinato il forte incremento dei residui attivi già segnalato e, se reiterata, può generare nel prossimo futuro effetti negativi sulla situazione di cassa e sulla tempestività dei pagamenti.

Occorre osservare che all'aumento della liquidità rispetto al precedente esercizio 2021 (euro +278.450.773,02) corrisponde però un maggiore incremento dei residui passivi (euro +553.275.778,28). Occorre anche considerare, sempre in termini negativi, l'incremento rispetto all'esercizio precedente (+40,19%) dei debiti a breve termine (euro 2.969.190.171,07).

E' utile fare presente altresì che, se non si considera solo il conto di tesoreria ma anche il conto delle altre disponibilità liquide (es. altri depositi bancari e postali, denaro e valori in cassa e altri conti presso la tesoreria statale intestati alla Regione), rispetto al precedente esercizio 2021, si registra la diminuzione delle disponibilità liquide da euro 3.151.224.414,06 ad euro 2.954.558.994,83 (-6,24%).

Scomponendo il dato complessivo delle disponibilità liquide emerge una drastica riduzione del saldo di cassa riferito alla gestione sanitaria e alle risorse europee, compensata solo parzialmente dall'incremento del saldo di cassa della gestione ordinaria.

La Regione Puglia non presenta comunque, al momento, problemi di liquidità. A conferma di tale considerazione, si evidenzia che l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel corso dell'esercizio 2022. Come riportato in precedenza, la Regione deve tuttavia prestare la massima attenzione alla fase di riscossione (anche dei residui attivi più datati) al fine

di evitare che il problema della carenza di liquidità si ponga nel prossimo futuro.

Strettamente collegato alla situazione di cassa è il dato relativo alla tempestività dei pagamenti. La carenza di liquidità, infatti, determina inevitabilmente difficoltà nei pagamenti, con frequente sfioramento dei tempi previsti e con possibile incremento delle spese per interessi e spese legali. A sua volta, la liquidità disponibile va sempre rapportata ai residui passivi presenti in bilancio e ai tempi di pagamento. Non si può infatti del tutto escludere la possibilità che una buona disponibilità di cassa non derivi da un bilancio virtuoso ma dalla lentezza dei pagamenti.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti conseguito dalla Regione Puglia nell'esercizio 2022 risulta pari a -7,46 (-6,49 per la gestione sanitaria accentrata e -7,54 per la gestione ordinaria). L'indicatore tiene conto dei giorni intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento ai fornitori e della somma dovuta e pagata. Il pagamento avviene, dunque, in media, con un anticipo di circa 7 giorni rispetto ai 60 giorni normativamente previsti. Il dato è sostanzialmente omogeneo a quello del precedente esercizio 2021 (-8 giorni).

L'indice di tempestività annuale dei pagamenti del settore sanitario pugliese è, quindi, progressivamente migliorato nel corso degli anni (era infatti pari a +68 giorni nel 2014). Solo l'ASL Lecce presenta tuttora un indice positivo (+9 giorni) e quindi presenta un significativo ritardo nei pagamenti.

Il dato complessivo indicato, dunque, apparentemente negativo, è invece positivo e dimostra che i pagamenti della Regione Puglia, nel corso dell'anno 2022, sono stati effettuati, almeno prevalentemente, in modo tempestivo e comunque nei termini previsti dalla legge. L'indicatore di

tempestività dei pagamenti risulta, infatti, positivo solo in presenza di un ritardo medio di pagamento.

Appare opportuno rammentare che la tempestività dei pagamenti deve essere per ogni Amministrazione pubblica un obiettivo prioritario. I pagamenti tardivi, che potrebbero derivare da carenza di liquidità o ritardi burocratici, possono infatti determinare, a carico dell'Ente interessato, maggiori spese per interessi o spese legali derivanti dalle eventuali azioni avviate dai creditori. I pagamenti tardivi hanno anche, inevitabilmente, un effetto negativo sul sistema economico perché diminuiscono la liquidità a disposizione delle imprese.

La presenza di un indice di tempestività dei pagamenti negativo, trattandosi di una media ponderata, non attesta comunque che tutti i pagamenti sono effettuati nei termini previsti dalla legge.

Con riferimento alla gestione ordinaria (indicatore pari a -7,54) risultano, infatti, pagamenti posteriori alla scadenza per euro 191.574.130,58. Analoga criticità si rileva per il comparto sanitario che ha effettuato pagamenti oltre i termini previsti dalla legge per complessivi euro 858.025.555,79 (27,83% dei pagamenti effettuati). Trattasi di percentuale evidentemente elevata, superiore a quella registrata nel precedente esercizio 2021, che rappresenta una criticità da risolvere in tempi brevi. Sono sensibilmente diminuiti (-7,11%), sempre rispetto all'esercizio 2021, i pagamenti in conto competenza e questo ha contribuito al rilevante incremento dei residui passivi (+6,74%) già segnalato.

Questa problematica risulta ancora più palese per l'ASL Lecce che, nell'anno 2022, oltre a presentare un indice di tempestività dei pagamenti positivo, ha pagato in ritardo complessivi euro 218.613.631,45 pari al 46,67% della somma complessiva pagata (euro 468.435.740,63).

Si registra un forte aumento dei debiti verso fornitori alla chiusura dell'esercizio 2022. Questo rende meno positivo il dato relativo alla disponibilità di cassa. L'importo complessivo di euro 1.297.279.201,74 risulta ampiamente superiore rispetto allo stesso dato riferito all'esercizio 2021 (euro 1.148.575.730,25) e all'esercizio 2020 (euro 1.122.708.712,29). Questo aspetto conferma qualche criticità nei pagamenti nonostante l'indice di tempestività negativo. Si fa presente che, nell'importo indicato, sono compresi debiti per euro 152.292.726,94 (11,74%) corrispondenti a fatture emesse addirittura prima dell'anno 2019.

5. La spesa sanitaria regionale.

La spesa sanitaria costituisce notoriamente, sul piano quantitativo e qualitativo, una voce di fondamentale rilevanza nell'ambito del bilancio regionale. L'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, per la trasparenza dei conti sanitari, dispone che, nell'ambito del bilancio regionale, le Regioni garantiscono un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle Regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso.

La Regione Puglia si è avvalsa della possibilità, prevista dall'art. 22 del D.Lgs. n. 118/2011, di disporre di una Gestione Sanitaria accentrata, dotata di un proprio bilancio da riconciliare con il bilancio regionale.

La Regione Puglia, inoltre, è tuttora interessata dal piano di rientro dal deficit sanitario attivo dall'anno 2010. Gli interventi in materia sanitaria devono quindi essere sottoposti alla valutazione dei Ministeri competenti. L'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 dispone che gli interventi individuati dal piano di rientro 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 piano di rientro.

L'operato della Regione in materia sanitaria non è stato immune da censure di legittimità costituzionale nel corso dell'anno 2022. La Corte costituzionale ha fornito precise indicazioni in ordine ai criteri che devono guidare il legislatore regionale in ambito sanitario.

Con sentenza n. 242/2022, occupandosi dell'art. 7 della legge regionale n. 36/2021 riguardante il servizio di analisi genomica avanzata, la Corte costituzionale ha avuto occasione di precisare, in termini generali, che l'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario impedisce la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese non obbligatorie.

Con successiva sentenza n. 256/2022, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della L.R. n. 14/2004 riguardante il rimborso delle spese per la vaccinoterapia, in termini analoghi, la Corte costituzionale ha avuto occasione di precisare che la tutela apprestata al diritto alla salute dall'art. 32 della Costituzione non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie di cui dispone, fermo restando che da ciò non può derivare la compressione del nucleo irriducibile del diritto alla salute quale ambito inviolabile della dignità umana. Le Regioni possono

prevedere livelli ulteriori di tutela rispetto ai livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA), nell'ambito dei quali rientra anche l'erogazione di farmaci, purché non siano Regioni (come attualmente la Regione Puglia) assoggettate al piano di rientro.

Alla luce dei principi esposti, confermando la propria giurisprudenza, la Corte costituzionale, con sentenza n. 134/2023, ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della L.R. n. 14/2022 (riguardante lo screening gratuito del tumore al colon-retto) in quanto, essendo la Regione Puglia impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non è consentito porre a carico del servizio sanitario regionale livelli di assistenza ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA). L'assoggettamento ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario non consente l'incremento della spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per spese non obbligatorie. In altre parole, la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA è preclusa alle Regioni sottoposte a piano di rientro poiché queste ultime, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004, non possono erogare prestazioni non obbligatorie.

Analoghi problemi sono rilevabili in rapporto alla L.R. n. 1/2022, riguardante lo screening sul tumore mammario, che però non risulta sottoposta al vaglio costituzionale. La Regione, nel corso dell'adunanza del 14 settembre 2023, ha comunicato che non sono state sostenute spese in applicazione di tale normativa. Si rammenta quanto disposto dal citato art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 in merito agli obblighi gravanti sul legislatore regionale.

L'apprezzabile volontà del legislatore regionale di assicurare ai cittadini pugliesi migliori o ulteriori prestazioni sanitarie incrementando la spesa sanitaria deve quindi cedere il passo alla necessità di portare a

termine il procedimento di risanamento relativo al piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Risulta rispettato il limite previsto dall'art. 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013 in quanto la Regione, nel corso dell'esercizio 2022, ha erogato al proprio Servizio sanitario regionale il 100% delle risorse incassate nello stesso anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale e delle somme che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, ha destinato al finanziamento del proprio Servizio sanitario regionale.

5.1 Le assegnazioni di risorse per l'emergenza sanitaria.

Negli esercizi finanziari dal 2020 al 2022, il settore della spesa sanitaria regionale è stato fortemente condizionato dalle attività di prevenzione e gestione dell'emergenza da Covid-19. Significativo, in tal senso, è quanto dettato dall'art. 18 del D.L. n. 18/2020.

Con riferimento alla gestione economico-finanziaria dell'emergenza Covid-19 e alle risorse di origine statale, al termine dell'esercizio 2022 in esame, risulta una imponente quantità di residui attivi (euro 254.541.916,61) derivante anche dai due esercizi precedenti (euro 106.963.688,53 dall'esercizio 2020, euro 73.789.114,04 dall'esercizio 2021, euro 73.789.114,04 dall'esercizio 2022). La Regione ha sostenuto che buona parte di tali risorse (euro 180.752.802,57), corrispondenti agli esercizi 2020 e 2021, sono state già incassate ma sono in attesa di regolarizzazione contabile, mentre risultano ancora da incassare solo euro 73.789.114,04 riferite all'esercizio 2022. Si auspica una maggiore velocità nelle operazioni di regolarizzazione contabile.

Con riferimento invece alle risorse provenienti dall'UE (euro 100.427.199,91), sempre in relazione all'emergenza Covid-19, nulla risulta

invece riscosso. La Regione ha dichiarato che le somme indicate sono state oggetto della certificazione richiesta e che la mancata riscossione deriva solo da un ritardo burocratico. La Regione, per quanto di sua competenza, dovrà pertanto agire con il massimo impegno per riscuotere in tempi brevi le ingenti risorse indicate.

Con riferimento al recupero delle liste di attesa corrispondenti a prestazioni ambulatoriali, *screening* e ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza epidemiologica, in linea con la legislazione straordinaria emanata per fronteggiare adeguatamente la situazione emergenziale, la Regione Puglia ha raggiunto complessivamente positivi risultati realizzando gli obiettivi previsti. I risultati indicati sono stati però conseguiti solo grazie alla attività di strutture private accreditate che si è aggiunta a quella, insufficiente, svolta dalle strutture pubbliche.

Le risorse messe a disposizione delle strutture private accreditate (euro 32.898.723,90) risultano pari all'intero stanziamento ministeriale di pertinenza della Regione Puglia per la riduzione delle liste di attesa (sia per prestazioni di ricovero che per prestazioni di specialistica ambulatoriale).

5.2 Il finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Con la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) n. 4 dell'8 febbraio 2023 (pubblicata in G.U. n. 68 del 21 marzo 2023), è stato effettuato il riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2022 (FSN). L'importo complessivo delle risorse ammonta a circa 125 miliardi di euro con lieve incremento (+3%) rispetto all'anno precedente al fine di fronteggiare il maggior costo dell'energia e l'emergenza Covid-19. Quasi 120 miliardi di euro sono destinati al finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza (LEA). A tale

scopo alla Regione Puglia risultano assegnati euro 7.895.417.298,18, importo superiore (+3,32%) a quello riferito all'anno 2021 (euro 7.641.472.178,18).

E' stata rilevata una spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA per euro 173.725.435,00 nella quale rientrano anche spese che non appaiono di carattere strettamente sanitario (es. finanziamento o misure di sostegno a scuole di specializzazione).

La Regione Puglia, in virtù del d.m. del 16 febbraio 2023, ha beneficiato della quota premiale ex art. 2, comma 67-bis, della legge n. 191/2009 nella misura di euro 21.496.087.

Il bilancio sanitario pugliese, interessato da anni dal piano di rientro da disavanzo sanitario, risulta da tempo in precarie condizioni, aggravate nel corso dell'anno 2022, come attestato anche dalla deliberazione della Giunta regionale n. 412 del 28 marzo 2023. La Regione, nel corso dell'anno 2022, non ha dato piena copertura ai maggiori costi derivanti principalmente dall'emergenza pandemica, dalle spese per il personale (es. per stabilizzazione del personale, rinnovi CCNL, ecc.), dalla spesa farmaceutica e dall'acquisto di servizi energetici per un importo di circa 450 milioni di euro (i maggiori costi per circa 710 milioni di euro sono stati parzialmente compensati dal maggiore finanziamento di circa 260 milioni di euro).

La Regione Puglia, con la deliberazione menzionata, prendendo atto della difficile situazione descritta, ha approvato misure urgenti di riqualificazione e razionalizzazione della spesa sanitaria e ha quindi disposto una lunga serie di misure correttive quali, ad esempio, il contenimento dei costi di funzionamento, della spesa farmaceutica e della spesa per acquisto di dispositivi medici, la valorizzazione degli investimenti derivanti dall'attuazione del PNRR e dalla programmazione unitaria,

limitazioni di spesa alle Aziende sanitarie e ospedaliere e agli IRCCS. L'efficacia di tali misure correttive potrà essere adeguatamente valutata solo in occasione del prossimo rendiconto.

Il mancato raggiungimento, nel corso dell'anno 2022, dell'equilibrio economico-finanziario del comparto sanitario, pur tenendo conto delle ragioni alla base dell'aumento dei costi della gestione sanitaria, dimostra l'assenza e/o l'inefficacia di controlli interni concomitanti di gestione e allontana l'effettivo risanamento del bilancio sanitario regionale, con conseguente prevedibile allungamento del periodo di impossibilità di garantire ai cittadini pugliesi livelli di assistenza sanitaria superiori al minimo indispensabile.

5.3. Gli investimenti in sanità.

L'art. 20, comma 1, lett. d), del D. Lgs. n. 118 del 2011 prevede che le Regioni devono adottare un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza del finanziamento e della spesa per investimenti in ambito sanitario, nonché degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati.

Nell'ambito degli investimenti sanitari, a causa dell'emergenza Covid-19, negli ultimi anni, hanno assunto grande rilevanza gli interventi per le aree sanitarie temporanee previste dall'art. 4 del d.l. n. 18/2020.

Tale disciplina prevedeva che le Regioni potevano attivare, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, aree sanitarie, anche temporanee, sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza Covid-19, sino al termine dello stato di emergenza. I requisiti di accreditamento non si applicavano alle strutture di ricovero e

cura per la durata dello stato di emergenza. Per la realizzazione di quanto indicato la Regione Puglia ha beneficiato di un finanziamento statale di euro 3.316.547,00 (Tabella B allegata al d.l. n. 18/2020).

L'art.10, comma 5, del d.l. n. 24/2022, convertito in legge n. 52/2022, ha stabilito che le aree sanitarie temporanee, già attivate dalle Regioni per la gestione dell'emergenza Covid-19, potevano continuare ad operare, anche in deroga ai requisiti autorizzativi e di accreditamento, nei limiti delle risorse disponibili autorizzate, fino al 31 dicembre 2022.

Con atto dirigenziale n. 081/00124 del 15 luglio 2023, a seguito di parere positivo del Ministero della Salute, la Regione Puglia ha proceduto alla rimodulazione del piano degli interventi di cui all'art. 4 del d.l. n. 18/2020.

Alla data del 31 dicembre 2022, risultano ancora contabilizzati residui attivi e passivi riferiti al finanziamento statale. La Regione ha giustificato tale aspetto con la richiesta del competente ufficio del Ministero della Salute di allineare l'importo omologato per gli interventi conclusi all'importo del progetto ammesso a finanziamento. Gli importi omologati sono lievemente differenti in quanto rappresentano il netto delle spese effettivamente sostenute, escludendo le economie.

Sempre in tema di investimenti in ambito sanitario, il principale strumento di intervento per l'ammodernamento e il potenziamento del patrimonio sanitario pubblico è rappresentato dal programma previsto dall'art. 20 della legge n. 67/1988. Tale programma ha subito un forte rallentamento e sono presenti somme non utilizzate. Altro finanziamento di euro 63.100.000,00 è stato ottenuto dalla Regione Puglia ai sensi dell'art. 1, comma 95, della legge n. 145/2018. Queste risorse sono state destinate a lavori di adeguamento di alcune strutture ospedaliere.

5.4 Il bilancio consolidato del sistema sanitario regionale

Il bilancio consolidato del Servizio sanitario regionale deve essere approvato dalla Giunta regionale, ai sensi dell'art. 32, comma 7, del D. Lgs. n. 118 del 2011, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, mentre i bilanci d'esercizio degli enti devono essere approvati entro il termine del 31 maggio dell'anno successivo. Al riguardo, la Gestione sanitaria accentrata presso la Regione predispone e sottopone all'approvazione della Giunta regionale sia il bilancio preventivo economico annuale consolidato del Servizio Sanitario Regionale, sia il bilancio d'esercizio consolidato del Servizio Sanitario Regionale. L'area di consolidamento del bilancio comprende i seguenti enti: aziende sanitarie locali; aziende ospedaliere; istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni; aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale e gestione sanitaria accentrata.

Diversamente da quanto disposto negli ultimi anni per il protrarsi del contesto emergenziale, quest'anno non è stata prevista alcuna proroga dei termini. La Regione Puglia ha approvato il bilancio d'esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale con deliberazione della Giunta n. 1138 dell'8 agosto 2023. Il termine di approvazione previsto dalla legge (30 giugno 2023) non risulta quindi rispettato. Non risulta rispettato neppure l'iter previsto dalla legge statale per l'approvazione degli atti riguardanti il consuntivo del comparto sanitario.

Dal conto economico 2022 del bilancio consolidato sanitario regionale emerge un risultato di esercizio (negativo) di euro -144.296.710. Risulta, dunque, ulteriormente peggiorato il dato relativo all'esercizio 2021 pari ad euro -132.830.374. Con deliberazione della Giunta regionale n. 573 del 28 aprile 2023, modificata dalla successiva deliberazione n. 1118 del 3

agosto 2023, per tener conto di alcuni rilievi emersi in sede istruttoria, ai sensi dell'art. 1, comma 822, della legge n. 197/2022 (norma che proroga sostanzialmente quanto già previsto, per gli ultimi esercizi, dall'articolo 109, comma 1-ter, del D.L. n. 18/2020 applicato in passato dalla Regione) che consente, con il rispetto di varie condizioni, lo svincolo delle quote di avanzo vincolato di amministrazione, al fine di scongiurare l'applicazione del meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004, è stato autorizzato l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2022 per l'importo di euro 149.000.000,00 al fine di dare copertura al disavanzo della gestione 2022 delle aziende del servizio sanitario regionale asseritamente derivante, principalmente, dai maggiori costi diretti ed indiretti conseguenti alla pandemia Covid-19 e all'incremento dei costi energetici.

Al fine di garantire la piena sostenibilità del Servizio Sanitario Regionale, come avvenuto lo scorso anno, si evidenzia che la Regione deve provvedere a garantire un'effettiva programmabilità e reale copertura finanziaria dei servizi.

5.5 La spesa farmaceutica

L'assistenza farmaceutica rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA). Le Regioni hanno l'obbligo di assicurare il rispetto di tetti di spesa in tema di assistenza farmaceutica. La legge di stabilità 2022 (art. 1, comma 281, della legge n. 234/2021), all'espresso fine di sostenere il potenziamento delle prestazioni ricomprese nei LEA, anche alla luce delle innovazioni che caratterizzano il settore, ha rideterminato il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti. Risulta invece confermato il limite della spesa farmaceutica convenzionata nel valore stabilito dall'art. 1, comma 475, della legge n. 178/2020.

Con riferimento alla spesa per acquisti diretti (farmaceutica ospedaliera), a fronte di un tetto, per il 2022, di euro 627.808.501 (7,65% del FSN), la spesa sostenuta dalla Regione è stata di euro 884.924.251, con uno scostamento di euro 257.115.750 (+40,95%). Con riferimento alla spesa per acquisti diretti per gas medicinali (0,20% del FSN), a fronte di un tetto assegnato, per il 2022, di euro 16.413.294, la Regione ha sostenuto una spesa di euro 20.044.555, con uno scostamento in valore assoluto di euro 3.631.261 (+22,12%). La spesa convenzionata (farmaceutica territoriale), a fronte di un tetto di spesa di euro 574.465.295 (7% del FSN), è stata di euro 583.442.813 con uno scostamento di euro 8.977.518 (+1,56%).

La Regione Puglia ha determinato, per ciascun ente del S.S.R., i tetti inerenti la spesa farmaceutica e per dispositivi medici per l'anno 2022: con D.G.R. n. 132 del 15 febbraio 2022 ha disposto misure per il contenimento della spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata, con D.G.R. n. 133 del 15 febbraio 2022 ha approvato misure per il contenimento della spesa per dispositivi medici, con D.G.R. n. 314 del 7 marzo 2022 ha adottato misure per il contenimento della spesa farmaceutica relativa all'acquisto diretto di farmaci.

Nonostante l'impegno profuso, la Regione Puglia, nell'esercizio 2022, non ha quindi rispettato il limite della spesa farmaceutica convenzionata stabilito dall'art. 1, comma 475, della legge n. 178/2020, non ha rispettato il tetto per la spesa farmaceutica per acquisti diretti nella misura stabilita dall'art. 1, comma 281, della legge n. 234/2021 e, avendo speso euro 537.714.877, non ha rispettato (+62,34%) il tetto di spesa di euro 331.237.336 per l'acquisto di dispositivi medici (cfr. art. 15, comma 13, lettera f), del d.l. n. 95/2012).

Nell'anno 2022 la Regione Puglia, a fronte di un tetto complessivo pari ad euro 1.218.687.090, ha sostenuto una spesa di euro 1.488.411.619

(+269.724.528 euro), corrispondente a una percentuale di incidenza di 18,14% sul FSN (18,08% nel 2021, 17,70% nel 2020).

La Regione Puglia ha adottato nel corso dell'anno 2022 ulteriori misure di contenimento della spesa farmaceutica (es. tetti di spesa per singola Azienda sanitaria). Le misure di contenimento finora adottate hanno consentito risparmi di spesa farmaceutica e la riduzione del divario registrato dalla Regione Puglia rispetto alla media nazionale ma non hanno consentito la soluzione della problematica.

Fermo restando che la questione del rispetto dei suddetti limite costituisce un problema comune a tutte le Regioni italiane, considerato che comunque la diffusa violazione dei limiti previsti non può certamente costituire una giustificazione, non si può che sollecitare la Regione Puglia ad intensificare gli sforzi per un ulteriore contenimento di tali spese finalizzato anche al rispetto dei limiti imposti. Questa esigenza si manifesta con forza anche alla luce dei risultati negativi del comparto sanitario già descritti. Come già evidenziato in relazione all'esercizio 2021, appare improcrastinabile l'adozione da parte dell'Ente regionale delle opportune iniziative autocorrettive finalizzate a garantire il progressivo rientro nei limiti di spesa farmaceutica definiti dal legislatore.

Con riferimento allo sfioramento della spesa per dispositivi medici, secondo l'art. 18 del d.l. n. 115/2022 (convertito in legge n. 142/2022) e il d.m. del 6 ottobre 2022, la Regione deve predisporre gli elenchi delle aziende fornitrici di dispositivi medici soggette al ripiano per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 e deve provvedere agli eventuali recuperi. La Regione ha specificato che, con la collaborazione delle Aziende del Servizio sanitario, sono stati effettuati i necessari atti ma è stata recuperata solo una piccola parte della somma richiesta anche per la pendenza di contenziosi.

5.6. La spesa per il personale della sanità.

La spesa per il personale del settore della sanità, comprendente il personale dei ruoli sanitario, professionale, tecnico e amministrativo, nell'esercizio 2022, è stata complessivamente pari ad euro 2.319.588.896. Si registra, quindi, un aumento rispetto ai precedenti esercizi 2021 (+2,06%), 2020 (+8,11%) e 2019 (+12,17%). La spesa del personale del servizio sanitario regionale è dunque in costante crescita. L'aumento registrato risulta riconducibile principalmente alle procedure di assunzione, stabilizzazione e mobilità e al rinnovo del contratto di lavoro.

L'incremento del costo del personale sanitario dipendente è stato rilevato nel corso della riunione del 28 marzo 2023 del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali (con la partecipazione del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia e delle Finanze) riferito al piano di rientro. Tale incremento va costantemente monitorato e rapportato alla relativa sostenibilità economica, agli effettivi fabbisogni di personale e produttività dello stesso.

6. L'indebitamento regionale.

I principi del pareggio di bilancio e di sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche hanno, oramai, assunto rango costituzionale ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ha anche novellato l'art. 97, comma 1, della Costituzione, disponendo che *“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*. Tali principi risultano, pienamente confermati dall'art. 10 della legge 24 dicembre 2012 n. 243 recante disposizioni per l'attuazione del principio del

pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, così come modificato dalla legge 12 agosto 2016 n. 164.

L'art. 119 della Carta costituzionale prevede che le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che, per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l'equilibrio di bilancio. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti.

L'indebitamento regionale, comprendente anche le anticipazioni di liquidità contratte a causa degli ammortamenti sanitari non sterilizzati, al termine dell'esercizio 2022, ammonta ad euro 1.300.591.628,21. Si registra un lieve calo rispetto all'esercizio 2021 (-4,45%). L'indebitamento regionale risulta dall'anno 2014 (euro 1.772.873.236) in lenta ma costante diminuzione. L'indebitamento ha determinato, nell'esercizio 2022, un esborso di 94,154 milioni di euro (di cui euro 33,64 milioni per quota interessi). La spesa per il debito continua, dunque, a crescere come avvenuto negli ultimi anni. E' prevista, tuttavia, una riduzione di tale spesa negli esercizi 2023 e 2024 che occorrerà verificare. Alla Regione è stato assegnato dall'agenzia *Moody's* il *rating* Baa3, con prospettiva negativa, allineato al *rating* sovrano della Repubblica Italiana.

La Regione Puglia ha ampiamente rispettato (3,74%), per l'esercizio 2022, il limite massimo di indebitamento (20%) previsto dagli articoli 40 e 62 del D. Lgs. n. 118/2011 e dall'art. 10 della legge n. 243/2012, non ha prestato garanzie in favore di soggetti pubblici o privati e non ha in essere contratti di finanza derivata.

L'operazione di rinegoziazione autorizzata con la L.R. n. 51/2021, riferita a due dei tre contratti di anticipazioni di liquidità, con applicazione di un tasso di interesse inferiore ma con rimodulazione della scadenza dei piani di ammortamento all'anno 2051, secondo le previsioni che saranno

oggetto di verifica nei prossimi anni, comporterà un risparmio complessivo di oltre 32 milioni di euro.

7. La gestione dei fondi europei.

La gestione dei fondi europei rappresenta certamente uno degli aspetti più qualificanti dell'attività regionale. La programmazione comunitaria 2014-2020 è stata definita con il Regolamento (UE) n. 1303/2013 ed è realizzata attraverso i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), costituiti dal FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), dal Fondo sociale europeo (FSE), dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

La Regione Puglia ha optato per un unico POR plurifondo, in cui le risorse finanziarie e le tematiche operative del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE) sono unificate in un'unica gestione. L'originaria dotazione finanziaria complessiva di euro 7.120.958.992 è stata così ripartita: FESR euro 5.576.140.094 (50% di quota UE), FSE euro 1.544.818.898 (50% di quota UE).

Nel quadro delle iniziative assunte a livello europeo e nazionale per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza pandemica sotto il profilo sanitario, sociale ed economico, con la deliberazione della Giunta regionale n. 782 del 26 maggio 2020, è stato determinato di prevedere una manovra a valere sul POR Puglia 2014-2020 di 750 milioni di euro (di cui 610 milioni di euro a valere sul FESR e 140 milioni di euro a valere sul FSE). A seguito delle citate modifiche, la dotazione del POR è divenuta pari ad euro 4.450.599.376, di cui euro 3.485.087.564 a valere sul FESR ed euro 965.511.812 a valere sul FSE (la differenza fra la dotazione iniziale e quella attuale del programma, pari ad euro 2.670.359.616, è stata destinata a

costituire la dotazione del POC Puglia). La spesa certificata per il POR Puglia 2014-20 è pari a complessivi euro 4.222.154.032,63 (94,87%). Al termine dell'esercizio 2022 la percentuale di pagamenti complessivi sull'importo riprogrammato (euro 4.450.599.376,00, di cui FESR per euro 3.485.087.563,00 e FSE per euro 965.511.812,00) si attesta al 97,55% (era 86,77% al termine dell'esercizio 2021), di cui 95,32% per la quota FESR e 105,62% per la quota FSE. Si registra dunque un apprezzabile livello di avanzamento nella realizzazione del programma.

In modo complementare con gli interventi previsti dal POR Puglia FESR-FSE 2014-2020, si pongono i Programmi Operativi Complementari (POC) i cui contenuti sono definiti in partenariato tra le amministrazioni nazionali aventi responsabilità di coordinamento dei Fondi SIE e le singole amministrazioni interessate, sotto il coordinamento dell'autorità politica delegata per le politiche di coesione territoriale. Con deliberazione di Giunta regionale n. 1034 del 2020, è stata presentata una proposta di Programma Operativo Complementare (POC) Puglia 2014-2020, approvata con delibera CIPE n. 47 del 28 luglio 2020. Il POC Puglia concorre al perseguimento delle medesime finalità strategiche degli interventi POR, è articolato nei medesimi "Assi prioritari" e si basa sul medesimo sistema di gestione e controllo.

La dotazione finanziaria del POC, derivante dalla rideterminazione del cofinanziamento nazionale pubblico del POR Puglia dal 50% al 20%, come previsto dal regolamento (UE) n. 558/2020, è pari ad euro 2.670.359.620,00. Ai sensi dell'art. 242, comma 7, del d.l. n. 34/2020, la data di conclusione delle operazioni finanziate dal POC Puglia è il 31 dicembre 2026. Con delibera CIPESS n. 41 del 9 giugno 2021, la dotazione finanziaria del POC Puglia è stata incrementata di 20 milioni di euro. Gli impegni sono pari a complessivi euro 2.689.460.453 (euro 2.616.807.896,75 a fine 2021), i

pagamenti sono pari a complessivi euro 451.611.850 (euro 241.901.752,58 a fine 2021). Impegni e pagamenti si attestano, quindi, rispettivamente, al 99,97% e al 16,79% della dotazione finanziaria (97,27% e 8,99% a fine 2021).

La dotazione finanziaria complessiva di risorse pubbliche del PSR 2014-2022 ammonta ad euro 2.164.481.738,79 (compresi 30 milioni di euro di finanziamento nazionale integrativo per l'emergenza Xylella). Tali risorse sono nella disponibilità dell'Organismo Pagatore AGEA a cui i co-finanziatori (Unione europea, Stato e Regione) trasferiscono le quote di competenza. In base ai dati disponibili, la spesa cumulata (spesa pubblica, FEASR e NGEU) nel periodo 1.1.2014 - 31.12.2022 è pari solo al 59,13% della dotazione finanziaria complessiva del Piano.

Il FEAMP è il fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l'acquacoltura per il periodo 2014-2020. La dotazione finanziaria del PO-FEAMP è stata determinata in euro 537.262.559,00 (euro 505.026.805,00 a titolo di dotazione principale ed euro 32.235.754,00 a titolo di riserva di efficacia dell'attuazione). A tale somma si aggiungono euro 442.234.012 di risorse nazionali. Alla Regione Puglia è stata assegnata una dotazione finanziaria di euro 89.828.134. Considerando gli impegni assunti e le somme impegnabili è presente una dotazione residua (alla data del 16 febbraio 2023) di euro 13.703.718,06. I dati aggiornati al 31 dicembre 2022 evidenziano impegni e pagamenti rispettivamente pari al 49,81% e al 27,13% della dotazione finanziaria (44,18% e 20,67% a fine 2021). Risulta evidente un significativo ritardo nell'impiego delle risorse a disposizione.

Il Piano di sviluppo e coesione della Regione Puglia (PSC) ha una dotazione finanziaria di 7.765,58 milioni di euro di cui 7.075,08 milioni di euro per la sezione ordinaria. Quanto all'avanzamento finanziario del PSC, al termine dell'esercizio 2022, risultano impegnati euro 6.800.177.750,79,

(96% delle risorse PSC assegnate alla Sezione ordinaria) e pagati euro 3.993.094.504,62 (59% delle risorse impegnate). Nel 2022 sono state riprogrammate risorse per euro 189.418.779,29, derivanti da economie o interventi non realizzati, da destinare all'esecuzione di altre iniziative.

Ferma restando l'esigenza di portare a termine le varie programmazioni utilizzando tutte le risorse europee disponibili superando anche qualche ritardo rilevato, si reputa opportuno invitare la Regione ad un'attenta attività di verifica e controllo delle domande di pagamento prima di consentire le erogazioni, talvolta di ingente importo, al fine di evitare l'indebita erogazione di risorse pubbliche più volte contestata da questa Procura (oggi in sinergia con la Procura Europea – EPPO) con l'introduzione di giudizi di responsabilità amministrativa conclusi con sentenze di condanna nei confronti di beneficiari non aventi diritto. In alcuni casi all'apertura di fascicoli non ha fatto seguito l'introduzione di giudizi di responsabilità in attesa dell'espletamento dell'attività di recupero delle somme indebitamente percepite. Si evidenzia che le attività di controllo e verifica sono necessarie, sia in fase di domanda che in fase di rendicontazione e che l'attività di recupero delle somme indebitamente corrisposte (es. per condotte illecite dei beneficiari) si rivela generalmente particolarmente faticosa e spesso priva di risultati per mancanza di beni aggredibili oppure per intervenuto fallimento dei soggetti beneficiari.

8. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

La maggiore novità relativa al ciclo di bilancio 2022-2024 è certamente rappresentata dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che costituisce una sfida di fondamentale importanza per tutte le Amministrazioni pubbliche. La disciplina sul PNRR prevede una ricorrente attività di verifica e monitoraggio e affida alla Corte dei

conti il compito di controllare l'acquisizione e l'impiego delle relative risorse finanziarie. Risulta, dunque, evidente la centralità e rilevanza del giudizio di parificazione del rendiconto regionale anche nell'ambito delle misure attuative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) assegnate alla Regione Puglia. Anche alle Regioni può essere infatti demandata l'attuazione degli interventi. L'art. 33 del d.l. n. 152 del 2021 ha istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo per il coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato "Nucleo PNRR Stato-Regioni".

Per gli adempimenti in materia di PNRR, la Regione Puglia ha istituito, con deliberazione della Giunta regionale n. 1871 del 22 novembre 2021 (integrata e modificata con deliberazione n. 461 del 4 aprile 2022), il Comitato di indirizzo e coordinamento per gli interventi del PNRR Puglia. Ulteriori misure organizzative sono state adottate dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 1211 del 12 agosto 2022. Con quest'ultima deliberazione (integrata e modificata dalla delibera di Giunta n. 250 del 6 marzo 2023), la Regione ha istituito la Struttura Speciale Monitoraggio dell'attuazione regionale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, entrata però in funzione solo nel corrente anno a seguito del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 104 del 17.3.2023 (art. 15-*octies*).

La Regione Puglia risulta soggetto attuatore di n. 25 progetti. Risultano impegnati euro 501.996.344,58, già stanziati ma non ancora impegnati euro 1.087.752.840,25, non ancora stanziati euro 42.996.918,00. La somma complessiva da rendicontare entro l'anno 2026 è pari ad euro 1.632.746.102,83. Le somme finora impegnate risultano dunque esigue. Tale dato risulta ancora più stridente in relazione alla Missione 6, peraltro

riguardante la sanità, settore per il quale la Regione Puglia presenta le maggiori criticità, dove gli impegni assunti al termine dell'esercizio 2022 per i diversi investimenti costituiscono una minima parte delle somme da rendicontare entro l'anno 2026. Si fa presente però che la Regione ha proceduto ad ulteriori impegni nel corso dell'anno 2023.

Considerato che la presente parificazione riguarda l'esercizio 2022 e la rendicontazione andrà effettuata entro l'anno 2026, a parte eventuali criticità riferite alla allocazione contabile, pur non potendo escludere qualche iniziale ritardo nell'espletamento delle varie procedure previste, non è possibile in questo momento esprimere valutazioni complessive e definitive sulla condotta dell'Amministrazione in tema di PNRR.

La Regione Puglia dovrà comunque monitorare costantemente l'attuazione dei vari progetti al fine di evitare ritardi o la mancata utilizzazione di tutti gli ingenti fondi disponibili. L'attuazione del PNRR sarà pertanto oggetto di particolare attenzione nel prossimo futuro.

9. Le partecipazioni regionali.

Il sistema delle partecipazioni pubbliche assume preminente rilievo nell'ambito di una visione unitaria della finanza pubblica improntata ai principi di rango costituzionale degli equilibri di bilancio e di sostenibilità del debito. L'esame delle partecipazioni pubbliche delle Regioni si inserisce, pienamente nell'ambito delle verifiche disposte in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale. L'art. 1, comma 4, del d.l. n. 174/2012, infatti, specifica che, in sede di controllo sui bilanci e rendiconti regionali, le Sezioni regionali di controllo verificano altresì che i rendiconti delle Regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate ed alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione.

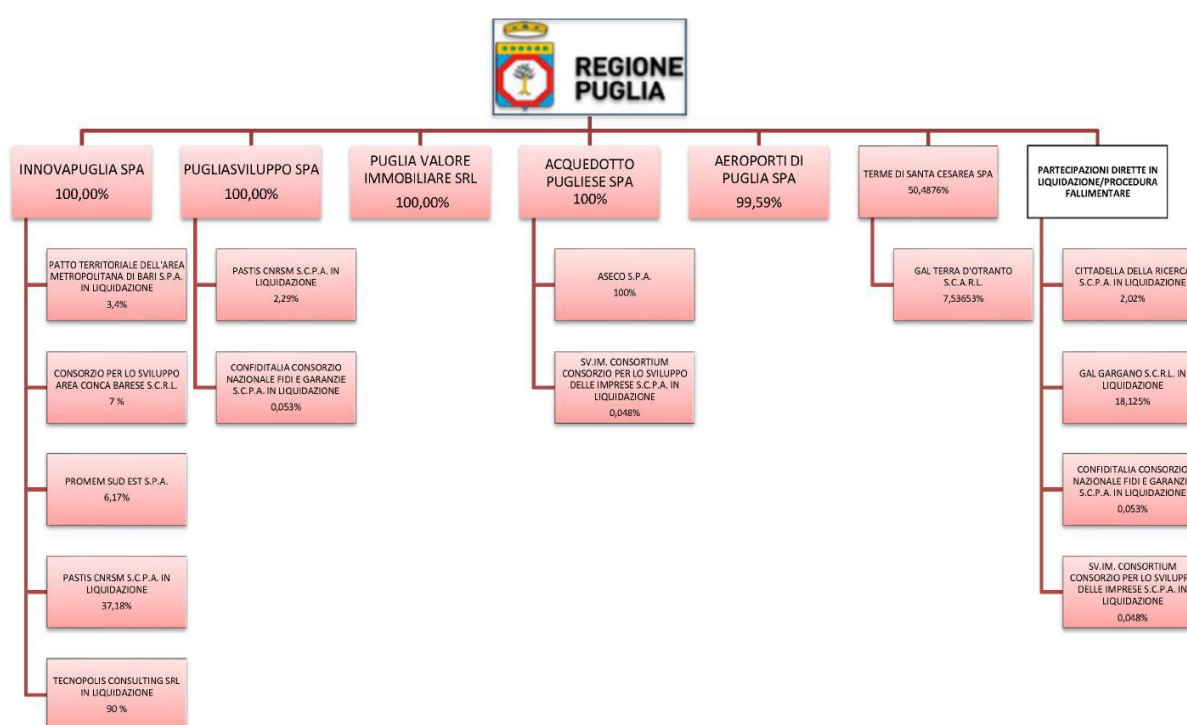
In tale contesto si inserisce il D. Lgs. n. 175/2016, che disciplina, in senso più restrittivo rispetto al passato, la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche e l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Lo stesso D. Lgs. prevede anche una verifica annuale dell'assetto delle partecipazioni societarie.

Con deliberazione di Giunta regionale del 22 dicembre 2022 n. 1931, è stata approvata la relazione sull'attuazione del Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021 ed il Piano di razionalizzazione annuale delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2022. La Regione Puglia detiene, in via diretta, l'intero pacchetto azionario delle seguenti n. 4 società reputate necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali: Puglia Sviluppo Spa, InnovaPuglia Spa, Acquedotto Pugliese Spa, Puglia Valore Immobiliare Srl. Con riferimento a quest'ultima società, avente quale oggetto sociale la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare non strumentale, già di proprietà delle Aziende Sanitarie Locali e delle Aziende Ospedaliere, ai fini del ripiano del disavanzo sanitario 2006, su specifica richiesta di questa Procura, la Regione Puglia, in sede di adunanza conclusiva della fase istruttoria relativa alla precedente parifica, aveva chiarito che erano in corso le attività di dismissione di tale patrimonio e, con memoria integrativa pervenuta il 3 ottobre 2022, aveva precisato che risultavano allora già incassati euro 5.217,624,30. Nel frattempo, gli incassi risultano aumentati e, al termine del mese di agosto 2023, ammontavano ad euro 5.618.073,30.

La Regione possiede, inoltre, una partecipazione del 99,5978% nella società Aeroporti di Puglia Spa e una partecipazione del 50,49% nella società Terme di Santa Cesarea Spa.

I risultati di esercizio di tali società (gli ultimi dati disponibili riguardano l'esercizio 2021 già considerato in occasione della precedente parifica), con esclusione della società Terme di Santa Cesarea Spa, risultano positivi.

La Regione è inoltre titolare di partecipazioni indirette e di partecipazioni non azionarie in vari soggetti (es. Agenzie regionali, ARCA e Fondazioni). Le partecipazioni dirette ed indirette della Regione possono essere sintetizzate con il seguente schema grafico:



Sono oggetto di razionalizzazione la partecipazione diretta nella società Terme di Santa Cesarea Spa e le partecipazioni indirette nel Consorzio per lo sviluppo dell'area Conca Barese scarl (7,00%), nella Società per la promozione dei mercati mobiliari sud-est Spa (6,17%) e nel GAL Terra d'Otranto scarl (7,54%). Le procedure di dismissione, da tempo avviate, non risultano ancora concluse. Tale ritardo appare imputabile, almeno in parte, a risultati di esercizio negativi. In relazione ad alcune partecipazioni risultano procedure fallimentari o di liquidazione.

La Regione Puglia, come risulta dalla menzionata deliberazione n. 1931/2022, ha disposto la razionalizzazione per alcune partecipazioni. La partecipazione regionale più significativa per la quale l'Ente ha avviato, da anni, finora senza risultati (le aste pubbliche indette per la cessione della partecipazione sono andate deserte), il processo di razionalizzazione deve individuarsi nella quota del 50,4876% detenuta dalla Regione nella società Terme di Santa Cesarea Terme Spa e per la quale è stata disposta la cessione, con procedura ad evidenza pubblica. Non risulta neppure rispettato il termine del 31/12/2022, da ultimo previsto dalla Giunta regionale con la deliberazione del 29 dicembre 2021 n. 2220, nell'ambito di un accordo con il Comune di Santa Cesarea Terme.

9.1. La conciliazione dei rapporti debito/credito

L'art. 11, comma 6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011 stabilisce che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale deve, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi Organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione. In presenza di discordanze, l'Ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie. La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati assume, dunque, evidente rilievo al fine di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio evitando, altresì, che eventuali discrasie contabili finiscano per generare rischi sugli equilibri di bilancio.

E' stato formulato l'elenco delle posizioni creditorie/debitorie nei confronti della Regione Puglia al 31 dicembre 2022. I numerosi scostamenti

rilevati, talvolta derivanti dalla diversa modalità di contabilizzazione delle poste, risultano riconciliati o in via di riconciliazione.

Considerato che, come detto, gli scostamenti rilevati sono numerosi e talvolta di ingente importo e rilevato che la presenza di scostamenti altera l'attendibilità dei documenti di bilancio, è necessario che in futuro la Regione proceda, in corso d'anno, ad un costante monitoraggio dei rapporti finanziari con gli organismi partecipati. Parimenti, al fine di evitare ripercussioni negative sul bilancio regionale, è necessario che la Regione monitori costantemente l'andamento degli organismi partecipati.

L'Organo di revisione contabile della Regione Puglia, in sede di verbale n. 196 del 3 maggio 2023, ha asseverato i dati riferiti alla attività di riconciliazione indicata e, con successivo verbale n. 198 del 6 maggio 2023, ha attestato il rispetto della normativa in parola e l'avvenuta approvazione, con deliberazione della Giunta regionale n. 385 del 27 marzo 2023, ai sensi dell'allegato 4/4 del D. Lgs. n. 118/2011, ai fini della redazione del bilancio consolidato 2022, dell'elenco dei componenti del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione Puglia e del Perimetro di consolidamento del Gruppo Regione Puglia.

Si richiama la massima attenzione dell'Ente regionale alla prosecuzione delle attività già, peraltro, poste in essere in materia di conciliazione delle posizioni creditorie e debitorie dovendosi rilevare che *“detto adempimento – oltre a porsi quale presidio per il mantenimento anche prospettico degli equilibri di bilancio, evitando l'insorgenza di passività latenti in capo all'ente socio – assume particolare rilievo in sede di consolidamento, segnatamente ai fini delle operazioni di elisione delle partite infragruppo, in quanto preordinato a garantire la perfetta corrispondenza tra le poste creditorie e debitorie degli enti e le reciproche registrazioni tenute dai rispettivi organismi”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2020/INPR).

9.2 Il bilancio consolidato.

L'art. 11 bis del D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118 impone alle Regioni, alle Province autonome ed agli Enti locali di redigere il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, al fine di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale ed il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "Gruppo amministrazione pubblica".

Anche i principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards*), attribuiscono particolare rilievo al bilancio consolidato, nella sua duplice valenza informativa e gestionale.

Il bilancio consolidato, da approvarsi entro il 30 settembre dell'anno successivo, è predisposto dall'ente capogruppo che ne deve coordinare l'attività includendo soltanto le operazioni che i componenti inseriti nel perimetro di consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo e pertanto, devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni ed i saldi reciproci, poiché costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo.

La definizione del gruppo amministrazione pubblica fa riferimento ad una nozione di controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale", anche nei casi in cui non sia presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate ed a una nozione di partecipazione.

Non sono comprese nel perimetro di consolidamento le società, gli enti e le aziende e per i quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono comprese le società e gli enti in liquidazione. Gli elenchi non considerano, inoltre, gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale.

Relativamente alle fondazioni, le modifiche, apportate dai D.M. 11/08/2017 e 1/09/2021 al principio contabile allegato 4/4 al D. Lgs. n. 118 del 2011, prescrivono che la quota di partecipazione deve essere determinata in proporzione alla distribuzione dei diritti di voto nell'organo decisionale, competente a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività della fondazione. La corrispondente quota del risultato economico e del fondo patrimoniale della fondazione è rappresentata nel bilancio consolidato come quota di pertinenza di terzi, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, distintamente da quella della capogruppo, se lo statuto della fondazione prevede, in caso di estinzione, la devoluzione del patrimonio ad altri soggetti.

Ai fini delle operazioni di consolidamento, si rammenta che, a decorrere dall'esercizio 2017, sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società *in house* e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione.

Con deliberazione di Giunta regionale del 27 marzo 2023 n. 385, è stato definito il "gruppo amministrazione pubblica" ed il perimetro di consolidamento della Regione Puglia per l'anno 2022. Dagli elenchi allegati, sotto le lettere A) e B), alla su richiamata deliberazione di Giunta regionale emerge che, per l'anno 2022, a fronte del "Gruppo Amministrazione Pubblica Puglia" costituito da 31 enti, il perimetro di

consolidamento include, al pari del precedente esercizio 2021, n. 20 enti di cui n. 5 società partecipate.

Il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2022 non risulta ancora approvato (il termine previsto dal D. Lgs. n. 118/2011, Allegato 4/4, scade il prossimo 30 settembre 2023). Oggetto della presente requisitoria sarà pertanto il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2021, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1597 del 16 novembre 2022 avvalendosi della proroga del termine dall'art. 26 del d.l. n. 17/2022. Si precisa che la precedente parifica aveva riguardato il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2020.

Dai dati relativi allo stato patrimoniale ed al conto economico consolidati della Regione Puglia dell'esercizio finanziario 2021, indicati dalla citata D.G.R. n. 1597/2022, emerge che il bilancio consolidato, si chiude, nel 2021, con un utile consolidato di euro 910.367.427 (euro 2.711 di pertinenza di terzi), decisamente migliorato rispetto all'utile del 2020 di euro 180.925.304.

10. Conto economico e stato patrimoniale.

Secondo il disposto dell'art. 63, comma 2, del decreto legislativo n. 118/2011, il rendiconto generale delle Regioni è composto dal conto del bilancio, dal conto economico e dallo stato patrimoniale. Questa norma è correlata all'articolo 2 del medesimo decreto secondo il quale, per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale.

Nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale, come affermato dall'allegato 4/3 al richiamato D. Lgs. n. 118 del 2011, affianca la contabilità finanziaria al fine di: predisporre il conto

economico per rappresentare le “utilità economiche” acquisite ed impiegate nel corso dell’esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari e per alimentare il processo di programmazione; consentire la predisposizione dello stato patrimoniale (e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell’ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione); permettere l’elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società; predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi e consentire la verifica nel corso dell’esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell’ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse.

L’art. 12 del disegno di legge n. 62/2023 sul rendiconto regionale dell’esercizio 2022 evidenzia i fattori positivi e negativi della gestione di competenza economica dell’esercizio considerato ed il risultato di esercizio (risultato economico) conseguito dalla Regione Puglia che è pari ad euro 209.625.655,13, nettamente inferiore a quello conseguito al termine degli esercizi 2021 (euro 833.644.343,23) e 2020 (euro 798.030.168,33).

Ai sensi dell’art. 63, comma 7, del D. Lgs. n. 118 del 2011, *“lo stato patrimoniale rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell’esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell’esercizio”*.

La consistenza delle attività e passività finanziarie e patrimoniali regionali, alla chiusura dell’esercizio 2022, ammonta ad euro 15.392.929.072,14 a fronte del dato di euro 13.992.826.042,10 del precedente esercizio.

11. Gli inventari.

L'art. 64 del D. Lgs. n. 118/2011 stabilisce che l'amministrazione del patrimonio delle Regioni è disciplinata dalle norme dello Stato in materia di beni, salvo quanto previsto nel medesimo decreto e dai principi contabili applicati e che gli inventari costituiscono la principale fonte descrittiva e valutativa dello stato patrimoniale. Lo stesso art. 64 dispone anche che, almeno ogni cinque anni per i beni mobili ed ogni dieci anni per gli immobili, la Regione provvede alla ricognizione e al conseguente rinnovo degli inventari. Nel proprio ordinamento contabile le Regioni disciplinano le modalità di inventariazione, di classificazione e di gestione dei beni, nonché la nomina dei consegnatari dei beni mobili, nel rispetto dei principi contabili applicati. Inventari completi e aggiornati costituiscono indubbiamente strumenti indispensabili per una ottimale gestione del patrimonio.

Il sistema di inventariazione vigente nella Regione Puglia non consente di rilevare in maniera tempestiva e completa i beni mobili. Risultano invece meno carenti e più aggiornati, ma non completamente, l'inventario dei beni immobili, le immobilizzazioni immateriali e finanziarie e le rimanenze. In particolare, risultano ancora in corso gli accertamenti relativi ai beni demaniali e patrimoniali sopravvenuti, appartenenti al demanio ferroviario, al demanio irriguo, agli immobili ex ERSAP, nonché dei beni del demanio armentizio.

Il nuovo regolamento regionale sull'inventario dei beni mobili, propedeutico alla relativa inventariazione, risulta in corso di predisposizione. I tempi per ottenere l'aggiornamento dell'inventario dei beni mobili non sono noti.

La Regione dovrà adoperarsi per la corretta applicazione della disciplina in tema di inventari.

12. La gestione del patrimonio.

La gestione e valorizzazione del patrimonio costituisce una attività di fondamentale importanza per ciascun ente pubblico. Il patrimonio (in particolare quello immobiliare), oltre a costituire un fondamentale elemento ai fini contabili, se ben gestito e valorizzato, può determinare importanti riflessi positivi sull'attività dell'Ente, ad esempio, sotto il profilo delle entrate e delle spese correnti, degli investimenti e della qualità e quantità di servizi offerti alla cittadinanza. Una cattiva gestione del patrimonio trasforma invece una preziosa risorsa in un inutile e pesante fardello. Per una ottimale gestione del patrimonio risulta indispensabile disporre di inventari completi ed aggiornati.

La Regione Puglia, che, come detto, non dispone di inventari completi e aggiornati, ha illustrato nella documentazione presentata nel corso dell'istruttoria le varie attività svolte per la gestione del patrimonio e del demanio marittimo.

Sono in corso procedure di dismissione di immobili non strumentali all'attività istituzionale. I proventi da dismissione di immobili a titolo oneroso sono notevolmente aumentati rispetto al valore dell'esercizio precedente passando da euro 1.873.008,43 nel 2021 ad euro 2.231.837,99 nel 2022 (+19,16%). La principale componente di tali proventi (57,61%) è costituita dalla alienazione dei terreni ex ERSAP.

Sono presenti criticità in ordine alle concessioni demaniali marittime alle quali la Regione deve prestare la massima attenzione anche in considerazione di quanto espresso in sede giurisprudenziale.

La Regione Puglia non ha ancora terminato, anche per l'inerzia di vari Comuni costieri, l'attività di ricognizione delle concessioni demaniali marittime di competenza dei Comuni, da tempo in corso, finalizzata alle

verifiche inerenti alla riscossione dell'imposta regionale. Nello stesso tempo, al termine dell'esercizio 2022 in esame, non risultano riscossi euro 341.135,27 (euro 356.530,44 nel 2021) a titolo di imposta regionale sulle concessioni demaniali marittime relativa agli anni 2007 e successivi. Le somme non riscosse riguardano solo n. 7 concessioni (uno dei concessionari risulta fallito) e questo avrebbe reso presumibilmente più agevole la procedura di recupero delle somme dovute. Non risultano chiarite le ragioni che hanno condotto alla mancata riscossione di tali entrate per un così lungo arco di tempo. La mancata riscossione appare imputabile ad una certa inerzia degli uffici regionali competenti.

Nel corso dell'esercizio 2023, la Regione ha dichiarato di aver adottato varie azioni per il recupero del credito (es. ingiunzione di pagamento e atto di precetto). Una parte di questo credito è stata riscossa nel corso dell'anno 2023 (euro 64.700,70 pari al 18,97%). Per il credito indicato risultano tuttora da riscuotere euro 276.434,57. La Regione dovrà dedicare la massima attenzione alla attività di riscossione ponendo anche in essere ogni azione utile ad evitare la prescrizione del credito.

Sono state rilevate locazioni attive per le quali sono presenti morosità. La Regione dovrà porre in essere o proseguire tutte le azioni finalizzate al recupero dei crediti. L'esito di tale attività potrà essere oggetto di verifica in occasione della prossima parifica.

Si rilevano anche varie locazioni passive, tra le quali spiccano quelle relative alla locazione di immobili (padiglioni) di proprietà dell'Ente Autonomo Fiera del Levante.

Si tratta di locazioni, di importo molto elevato, oggetto di più contratti di durata pluriennale, per le quali sarebbe attualmente in essere una compensazione al fine di tenere conto dei lavori, realizzati dalla stessa Regione, riguardanti i medesimi immobili. La questione desta molte

perplexità nonostante le articolate motivazioni addotte dall'Ente. La stessa Regione ha annunciato un riesame della questione. Agli atti non risultano adeguatamente definite le modalità di quantificazione del canone di locazione a carico della Regione. Si evidenzia, inoltre, che, a parte il canone di locazione, la Regione ha pagato negli ultimi anni, per lavori sui suddetti immobili (compresi i lavori sul padiglione n. 81 dato alla Regione in comodato e non in locazione), euro 8.843.921,10 e si è impegnata a pagare ulteriori euro 2.065.614,14 (residui passivi) per un importo complessivo di euro 10.909.535,24.

Si rammenta che, in termini generali, la decisione di ricorrere a locazioni passive deve essere sempre adeguatamente motivata. Fermo restando che l'uso degli immobili deve sempre rientrare nelle finalità istituzionali dell'Ente e deve consentire l'effettiva realizzazione di un interesse pubblico, occorre evidenziare che il ricorso alla locazione passiva può avvenire dopo una adeguata ricognizione del proprio patrimonio e l'accertamento della assenza di immobili di proprietà idonei. L'attivazione di contratti di locazione passiva deve, inoltre, avvenire, di regola, a seguito di procedure comparative e comunque previa adeguata stima del canone di locazione da versare o comunque degli oneri da sostenere.

13. I rendiconti del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari.

L'art. 67 del D. Lgs. n. 118/2011 dispone che le Regioni, sulla base delle norme dei rispettivi statuti, devono assicurare l'autonomia contabile del Consiglio regionale, nel rispetto di quanto previsto dal d.l. n. 174/2012 e dai principi contabili stabiliti dal medesimo D. Lgs. n. 118/2011 in materia di organismi strumentali. Conseguentemente, anche il Consiglio regionale deve adottare il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della Regione adeguandosi ai principi contabili

generali ed applicati allegati al predetto D. Lgs. n. 118 del 2011 e le relative risultanze finali devono confluire nel rendiconto consolidato. L'assemblea consiliare, a cui la Presidenza del Consiglio regionale deve sottoporre, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale, provvede ad approvare il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Il rendiconto della gestione dell'esercizio 2022 del Consiglio regionale è stato approvato con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 186 del 27 giugno 2023. Dal rendiconto approvato risulta un risultato di amministrazione di euro 84.625.300,74. La quota vincolata è pari ad euro 2.376.568,34 (nel rendiconto 2021 era pari ad euro 2.317.905,60), la quota accantonata ammonta ad euro 17.468.362,61 (era pari ad euro 12.787.440,37 nel rendiconto 2021), l'avanzo libero è di euro 64.780.369,79 (euro 58.940.390,91 nel rendiconto 2021). La consistenza di cassa ha subito un ulteriore notevole incremento risultando pari ad euro 92.125.433,21. Era infatti pari ad euro 70.441.193,61 nel rendiconto 2020 e ad euro 81.879.457,32 nel rendiconto 2021.

Secondo il disposto dell'art. 1, comma 10, ultimo periodo del citato d.l. n. 174/2012, in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale, devono essere inclusi i rendiconti dei Gruppi consiliari. Al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, i Gruppi consiliari devono redigere rendiconti di esercizio che vengono sottoposti ai controlli della competente Sezione regionale della Corte dei conti. Da tale controllo, in caso di esito negativo, può discendere l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate (Corte Cost., sentenza n. 215/2021). L'aspetto centrale dell'attività di controllo esterno svolta dalle Sezioni regionali di controllo è senza dubbio individuabile nella verifica del rispetto del

principio di inerenza delle spese sostenute in rapporto alle finalità istituzionali perseguite dai gruppi consiliari destinatari dell'erogazione di risorse pubbliche.

Come già avvenuto negli anni scorsi, la Sezione regionale di controllo per la Puglia ha rilevato nei rendiconti dei Gruppi consiliari regionali talune irregolarità, con conseguente obbligo *ex lege* di restituzione delle somme in favore del Consiglio regionale. L'attività di controllo svolta ha determinato l'accertamento di irregolarità già rilevate in passato. Si precisa che le irregolarità nei rendiconti dei gruppi consiliari e la mancata restituzione al Consiglio regionale di quanto dovuto possono determinare responsabilità amministrativa a carico dei Consiglieri regionali interessati.

I Gruppi consiliari ricevono sostanzialmente due tipologie di contributi: una finalizzata a coprire le spese di funzionamento e l'altra deputata al finanziamento delle spese per il personale utilizzato. Il vincolo di destinazione impresso a livello normativo non consente l'utilizzo dei contributi per finalità diverse rispetto a quelle per cui sono stati attribuiti, dovendosi escludere, quindi, ogni forma di utilizzo incrociato o promiscuo tra le due tipologie (Sezione regionale controllo Lazio n. 19/2017/FRG).

In tale contesto, è intervenuta la L.R. 16 dicembre 2021 n. 49 che ha innovato la normativa sul funzionamento dei Gruppi consiliari di cui alla L. R. 11 gennaio 1994 n. 3 prendendo atto, già in sede di relazione al disegno di legge, che: *“la struttura dei rendiconti, da elaborare secondo lo schema allegato al DPCM 21.12.2012, distingue nettamente tra “spese per il personale” e “spese per consulenze, studi e incarichi” e che l'allegato B prevede, quindi, una separazione nella parte uscite tra le spese del personale e le spese per consulenza (oltre che studi e incarichi). Queste ultime – di regola - sono qualificabili quali spese di funzionamento”*.

La richiamata L.R. n. 49 del 2021 introduce, inoltre, nella L.R. n. 3 del 1994, l'art. 6 *bis* che, al fine di assicurare la celere restituzione delle somme da parte del Gruppo consiliare il cui rendiconto è stato oggetto di delibera di irregolarità ai sensi dell'articolo 1, commi 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012, prevede che il Consiglio regionale, in persona del Presidente, deve tempestivamente procedere con la richiesta al Presidente del Gruppo ed a ciascun componente *pro quota* di restituzione di quanto dovuto. La restituzione da parte del Gruppo, in persona del Presidente dello stesso, libera dalla obbligazione restitutoria gli altri componenti.

La norma aggiunge che la restituzione delle somme dovute per effetto di una non corretta imputazione in rendiconto può avvenire con impiego delle somme non spese, afferenti alla voce corretta, che sono nella disponibilità del Gruppo o con lo scomputo dalle somme già restituite, fino alla concorrenza. E' consentita la possibilità, su richiesta del Presidente del Gruppo, di ricorrere ad un piano di rateizzazione per la cui approvazione è competente l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. In ogni caso, si prevede che il Presidente del Gruppo e ciascun componente possono chiedere di detrarre le somme dovute dall'emolumento agli stessi dovuto, fino alla concorrenza.

L'art. 7 della su richiamata L.R. n. 49 del 2021 detta la disciplina transitoria prevedendo che, in sede di prima applicazione, per effetto del principio dell'errore scusabile derivante da oggettive ragioni di incertezza e di evoluzione nell'interpretazione della normativa regionale previgente, l'irregolarità accertata dalla competente Sezione regionale di controllo, a seguito di un difetto di imputazione delle spese in rendiconto, possa essere sanata con le somme non spese, indipendentemente dalla relativa imputazione, anche se restituite dal Gruppo consiliare al bilancio del Consiglio regionale e fatte salve le eventuali ulteriori somme residue.

La Sezione regionale di controllo, a seguito dell'esame dei rendiconti dei Gruppi consiliari riferiti alle spese sostenute nel corso dell'esercizio 2022, considerando le deduzioni presentate dagli stessi nel corso dell'istruttoria, come risulta dalle varie deliberazioni pubblicate nei mesi scorsi sul sito istituzionale della Corte dei conti, ha formulato osservazioni e rilevato irregolarità, a carico di quasi tutti i Gruppi consiliari, con obbligo di restituzione, fondamentale in materia di prestazioni occasionali e incarichi di collaborazione, rimborsi spese ed emolumenti corrisposti in favore di collaboratori, pagamenti di prestazioni non attinenti alla attività istituzionale del Gruppo e spese di funzionamento in misura superiore a quella consentita.

Alcune deliberazioni che hanno accertato irregolarità sono state oggetto di impugnazione. Si fa presente che, in base a notizie di stampa (la relativa pronuncia non risulta pubblicata), uno dei ricorsi sarebbe stato accolto dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti. Altri ricorsi sono ancora pendenti.

In merito alle irregolarità riscontrate, questa Procura si riserva tutte le valutazioni di propria competenza nella diversa sede della responsabilità amministrativa. Nello stesso tempo, in questa sede, non si può non fare presente la necessità che siano osservati gli obblighi restitutori gravanti sui Gruppi consiliari nel rispetto, altresì, degli evidenti principi di tutela dell'integrità e dell'equilibrio del bilancio regionale. Il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari, di importo non irrilevante, costituisce, infatti, parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali Gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale (Corte Cost., sentenza n. 39/2014).

E', infine, auspicabile che non siano ulteriormente reiterate le irregolarità già accertate dalla Sezione regionale di controllo.

14. Le leggi regionali di spesa.

L'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012 prevede il controllo della Corte dei conti sulla legislazione regionale. Le Sezioni regionali trasmettono, infatti, annualmente, ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Si tratta di un controllo diretto evidentemente ad accertare eventuali criticità in tema di copertura finanziaria delle leggi regionali.

L'art. 81 della Costituzione dispone che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. L'art. 19 della legge n. 196/2009 stabilisce che, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione, le Regioni sono tenute ad indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la copertura finanziaria delle leggi di spesa deve essere comunque credibile, specifica, fondata su parametri di prudenza e non su entrate incerte.

La legge regionale n. 28/2001 disciplina i principi di copertura finanziaria e di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa e prevede l'obbligo di allegare ai disegni e alle proposte di legge che comportano nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate un apposito referto tecnico.

Utili indicazioni sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa sono state fornite recentemente dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 10/2023/FRG.

Nel corso dell'esercizio 2022, la Regione Puglia ha approvato n. 33 leggi. In tale computo risultano comprese la L.R. n. 29/2022 relativa al rendiconto per l'esercizio 2021, le L.R. n. 32/2022 e n. 33/2022 riferite al bilancio di previsione 2023 e al bilancio pluriennale 2023-2025 e le n. 5 leggi regionali di riconoscimento di debiti fuori bilancio (trattate in successivo paragrafo). Sono individuabili n. 14 provvedimenti legislativi dalla cui applicazione derivano oneri a carico del bilancio regionale. Alcuni provvedimenti presentano significative criticità.

La Sezione regionale di controllo, con deliberazione n. 120/2023/RQ, ha approvato la «*Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Puglia approvate nell'anno 2022*», alla quale si rinvia e di cui si condivide il contenuto.

La quantificazione degli oneri relativi alla L.R. n. 4/2022 (riguardante il sostegno economico in favore di studenti orfani per l'accesso agli studi universitari) presenta evidenti margini di incertezza per l'incerta quantificazione dei potenziali beneficiari e quindi della spesa.

L'art. 4 della L.R. n. 9/2022 (relativo all'ARIF) che prevede un finanziamento regionale per spese per personale (la questione sarà trattata successivamente nella parte relativa alle spese per il personale) risulta di contenuto elusivo.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 134/2023, come già esposto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della L.R. n. 14/2022 (riguardante lo screening gratuito del tumore al colon-retto) in quanto, essendo la Regione Puglia impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non è consentito porre a carico del servizio sanitario regionale livelli di assistenza ulteriori rispetto ai livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA). Analoghi problemi sono rilevabili in rapporto alla L.R. n. 1/2022

riguardante lo screening sul tumore mammario (disciplina che però non è stata sottoposta al vaglio costituzionale).

Non appaiono adeguatamente valutati i possibili oneri finanziari derivanti dall'istituzione, mediante scorporo dalle ASL, rispettivamente, di Taranto e di Lecce, delle Aziende ospedaliere Santissima Annunziata di Taranto e Vito Fazzi di Lecce prevista dalla L.R. n. 16/2022.

Dubbi sulla legittimità della copertura finanziaria sussistono anche per la L.R. n. 17/2022 relativa allo screening neonatale per alcune patologie.

L'esame della legislazione regionale relativa all'anno 2022 ha, dunque, consentito di rilevare varie criticità riferite principalmente alla copertura finanziaria previa esatta quantificazione della spesa e al rispetto dei vincoli derivanti dal piano di rientro sanitario. Considerando che alcuni aspetti problematici erano stati già evidenziati in passato, la Regione Puglia dovrà necessariamente adottare per il futuro le necessarie misure correttive. Si richiama l'art. 2, comma 80, della legge n. 191/2009 che prevede obblighi a carico del legislatore regionale in materia di leggi di spesa sanitaria.

15. I debiti fuori bilancio

L'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011 disciplina, per le Regioni, in analogia alla normativa dettata per gli enti locali dal D. Lgs. n. 267/2000, la materia dei debiti fuori bilancio, da riconoscersi con apposita legge regionale, secondo le seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive ed in tal caso, il Consiglio regionale deve provvedervi entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta posto che, decorso inutilmente tale termine, la legittimità del debito si intende riconosciuta; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o,

comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

La norma indicata prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari, compreso quello in corso, convenuto con i creditori. Qualora il bilancio non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del D. Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

Nel corso dell'anno 2022, sono state promulgate n. 5 leggi regionali recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio: L.R. 23/05/2022, n. 9; L.R. 12/08/2022, n. 13; L.R. 24/10/2022, n. 21; L.R. 07/11/2022, n. 27 e L.R. 14/12/2022 n. 31. I numerosi debiti fuori bilancio riconosciuti con le citate leggi regionali, di importo complessivo pari a euro 3.921.370,57, derivano dalla soccombenza della Regione in diversi giudizi (euro 970.607,95) e dalla acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa (euro 2.950.762,62). In quest'ultima tipologia rientrano, come avvenuto in passato, prestazioni professionali svolte da avvocati esterni.

Con l'art. 11 della legge n. 30/2022, in sede di assestamento, recependo i rilievi formulati lo scorso anno dalla Sezione regionale di

controllo in sede di parifica (deliberazione n. 126/2022/RQ), la Regione Puglia ha modificato l'art. 80 della legge n. 51/2021 riferito ai debiti fuori bilancio, per un importo complessivo di circa 12 milioni di euro, per incarichi di patrocinio legale conferiti in passato ad avvocati del libero foro.

L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2022 con legge regionale (euro 3.921.370,57) solo apparentemente è largamente inferiore a quello registrato lo scorso anno (euro 18.808.387,18). Quest'ultimo dato comprende, infatti, i circa 12 milioni di euro per gli incarichi legali prima menzionati che non risultavano correttamente riconosciuti e per la maggioranza dei quali (per un importo di circa 10 milioni di euro) la procedura di riconoscimento non risultava esaurita al termine dell'esercizio 2022. La Regione ha dichiarato che la mancata definizione della questione (mediante riconoscimento o non riconoscimento) deriva fondamentalmente dal notevole numero di pratiche da esaminare e dalla loro obsolescenza. Permane, comunque, una ingente passività potenziale (circa 10 milioni di euro) che può generare ulteriore passività per il ritardo accumulato (es. per interessi, spese legali, ecc.). Trattandosi di incarichi e contenziosi vetusti, in sede di liquidazione e pagamento, grande attenzione dovrà essere riservata dalla Regione alla verifica della prescrizione.

L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2022 per decorrenza dei termini (art. 73, comma 4, D. Lgs. n. 118/2011) ammonta invece ad euro 4.497.445,04. L'importo complessivo dei debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento al termine dell'esercizio 2022 e riconosciuti, per decorso dei termini, nel corso del corrente anno 2023 è pari ad euro 15.583.142,66. Buona parte di tale importo deriva da un unico debito fuori bilancio (euro 12.127.794,33) relativo ad un articolato contenzioso con l'Azienda per la Mobilità nell'Area di Taranto (AMAT),

non ancora concluso in quanto risulta pendente dinanzi alla Corte di cassazione, in materia di contributi per il trasporto pubblico locale. Tali ingenti somme non risultano al momento impegnate e liquidate. E' del tutto evidente che tale aspetto suscita serie perplessità. La Regione ha specificato che tanto deriva da pregressi tentativi di bonario componimento e dal fatto che l'udienza dinanzi alla Corte di cassazione è ormai imminente. Risulta del tutto evidente che la definitiva soccombenza dell'Ente, con conseguente impegno e liquidazione, avrebbe significativi effetti negativi sul bilancio.

Qualche interrogativo suscita la modalità di regolarizzazione, avvenuta in più momenti nel corso degli anni 2022 e 2023, di altro ingente debito fuori bilancio (di importo pari ad euro 2.699.731,67) derivante dalla sentenza del Tribunale di Bari n. 1428/2021. Non sono state chiarite le ragioni di tale anomala condotta.

Nel corso dell'anno 2022 sono stati raggiunti anche alcuni accordi transattivi, alcuni dei quali di notevole importo. Le transazioni sono state oggetto di n. 7 deliberazioni della Giunta regionale. L'importo concordato risulta talvolta largamente inferiore a quello preteso dalla controparte.

La transazione largamente più rilevante (importo di euro 1.114.460,70) riguarda uno scambio in culla di neonate avvenuto nel lontano anno 1989. Questa transazione ha comportato tuttavia solo una lievissima riduzione rispetto alla somma pretesa dalla controparte (euro 1.146.097,01) per rinuncia ad una parte degli interessi. Nonostante la transazione risulti preceduta da una sentenza esecutiva di condanna, la vicenda non è stata segnalata a questa Procura regionale come dovuto. Si rammenta, in via generale, che la prescrizione contabile è disciplinata in termini diversi dalla prescrizione penale atteso che assume rilievo non la data del fatto ma la data del danno (pagamento) e che, ai sensi dell'art. 1,

comma 3, della legge n. 20/1994, l'omessa o ritardata denuncia può determinare responsabilità amministrativa.

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio è stato oggetto di controllo da parte dell'Organo di revisione che non ha rilevato irregolarità. A questo proposito, si precisa che, con deliberazione della Giunta regionale n. 1906 del 25 novembre 2021, è stato previsto il parere preventivo del Collegio dei Revisori per debiti fuori bilancio di importo superiore a 10.000,00 euro.

Si evidenzia, in conclusione, che il debito fuori bilancio costituisce sempre un fenomeno patologico e che la normativa in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio deve essere considerata di carattere eccezionale essendo finalizzata a ricondurre, nei casi tassativamente indicati, particolari tipologie di spesa nel sistema di bilancio onde evitare cause di squilibrio della gestione. Il carattere patologico dei debiti fuori bilancio è attestato anche dall'obbligo di trasmettere, in ogni caso, la deliberazione di riconoscimento del debito alla Procura contabile per la necessaria verifica di eventuali responsabilità amministrative.

Il numero di debiti fuori bilancio riconosciuti risulta elevato e va ridotto. La Regione, oltre a dover prestare la massima attenzione alle procedure di competenza al fine di evitare di soccombere in giudizio, dovrà monitorare costantemente il contenzioso in atto al fine di procedere al conseguente accantonamento delle somme sufficienti a fronteggiare eventuali soccombenze in giudizio e dovrà prestare la massima attenzione in ordine alla presenza di un sufficiente impegno di spesa prima della acquisizione di beni e servizi.

16. La gestione del personale

Il legislatore statale, da anni, approva norme dirette al contenimento della spesa per il personale. In tale contesto assume grande importanza il

comma 557-quater dell'art. 1 della legge n. 296/2006, inserito dalla legge n. 114/2014, secondo il quale, a decorrere dall'anno 2014, gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente 2011-2013.

La spesa per il personale impegnata dalla Regione Puglia nell'esercizio 2022 è pari ad euro 132.706.615,66. La spesa per il personale segna dunque una non irrilevante ulteriore diminuzione (-5,98%) rispetto all'esercizio 2021 (euro 141.152.052,79), consolidando la tendenza già emersa nei precedenti esercizi 2020 (euro 142.974.519) e 2019 (euro 144.545.299). Il valore risulta ampiamente inferiore al valore medio della stessa registrato nel triennio 2011/2013, che ammonta ad euro 156.533.181,00, con conseguente piena osservanza della disciplina vincolistica in materia definita dall'art. 1, commi 557, 557-bis, 557-ter e 557-quater della L. n. 296/2006 che, come noto, costituiscono principi generali di "*coordinamento della finanza pubblica*" (Corte Cost., sentenze n. 27/2014, n. 153/2015, n. 72/2017).

Nel calcolo indicato non risulta però compresa la somma (euro 6,5 milioni di euro) erogata dalla Regione all'ARIF, in base all'art. 4 della L.R. n. 9/2022, per il personale adibito a servizi antincendio e di protezione civile. Questa somma è stata effettivamente utilizzata nella minore misura di euro 2.237.192,35. La suddetta spesa non risulta computata, ai fini del rispetto della normativa sulla spesa per il personale, nei rispettivi bilanci, né dalla Regione Puglia, né dall'ARIF. Il mancato computo risulta illegittimo trattandosi sostanzialmente di risorse regionali destinate a potenziare il personale dell'ARIF. Si richiamano, in proposito, le articolate considerazioni, che questa Procura condivide, contenute nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n.

120/2023/RQ (con la quale è stata approvata la relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Puglia approvate nell'anno 2022). E' utile osservare che il computo di tali spese non impedirebbe alla Regione Puglia di realizzare gli obiettivi di riduzione della spesa per il personale ma comporterebbe una riduzione degli spazi assunzionali.

La quantificazione della spesa per il personale e del costo del lavoro, ai fini della certificazione del conto annuale da trasmettere al M.E.F. - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, considera i dati di cassa e non gli impegni di spesa risultanti dal rendiconto come, invece, richiesto per la verifica dell'osservanza dei vincoli in materia di spesa del personale sopra esaminata. Rispetto al dato relativo al 2021, nel 2022, si riscontra una ulteriore riduzione del costo del lavoro, passato da euro 113.434.347,00 ad euro 106.987.166,00 (-5,68%), ampiamente inferiore al costo medio per il personale del triennio 2011/2013 pari ad euro 145.826.252.

La Regione Puglia ha proceduto alla costituzione del Fondo del salario accessorio per il personale di qualifica dirigenziale e non dirigenziale. Risulta rispettato il limite complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017. In tema di salario accessorio, l'Ente ha in corso di attuazione un piano di recupero, approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n.1693/2018, con durata prevista fino all'anno 2026, per mancato rispetto dei vincoli previsti in materia di contrattazione integrativa derivante dall'indebito pagamento, negli anni dal 2011 al 2015, di euro 20.480.168,91. La Regione ha dichiarato che la predetta somma è stata parzialmente ripianata per euro 10.247.452,37 con risparmi di spesa

fino all'anno 2021 e per euro 2.329.241,57 a valere sulla parte stabile del fondo delle risorse decentrate 2022.

Il personale regionale è sensibilmente diminuito nel corso dell'anno 2022 passando da n. 2.387 unità a n. 2.112 unità (-11,48%). Si consolida quindi la considerevole riduzione già registrata nel corso dell'anno 2021. La Giunta regionale, con la deliberazione n.1558 del 9 novembre 2022, ha rideterminato la dotazione organica e ha approvato il piano dei fabbisogni triennale 2022-2024. Nel corso dell'anno 2022 sono state completate o attivate varie procedure di assunzione, stabilizzazione e mobilità. La Regione, con riferimento alle assunzioni a tempo indeterminato, ha rispettato il limite previsto dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34/2019.

I dati forniti dalla Regione, in occasioni diverse, in merito agli incarichi esterni conferiti nel corso dell'esercizio in esame (consulenze, collaborazioni, ecc.), risultano talvolta confusi e contraddittori. La Regione ha dichiarato di non aver conferito nell'anno 2022 contratti di collaborazione a tempo determinato atteso che le fattispecie contrattuali alle quali aveva fatto precedentemente riferimento rientrerebbero tutte in altri istituti giuridici (es. consulenze, incarichi per prestazioni di servizio, ecc.). La confusione dei dati non consente di esprimere sul punto valutazioni con piena cognizione di causa.

Appare comunque opportuno evidenziare che l'articolata disciplina vigente e la costante giurisprudenza contabile vietano alle Amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione per prestazioni di lavoro continuative ed esclusivamente personali. Anche gli incarichi di consulenza costituiscono uno strumento al quale è consentito ricorrere solo in via del tutto eccezionale. In altre parole, l'obbligo della Pubblica Amministrazione di provvedere ai compiti istituzionali con la propria organizzazione e il proprio personale costituisce regola

fondamentale dell'ordinamento, codificata da specifiche disposizioni di legge e oggetto di numerosissime sentenze per cui il conferimento di incarichi a soggetti esterni deve rappresentare un'opzione operativa da percorrere solo in presenza di specifiche e straordinarie condizioni restrittive. Il ricorso a soggetti esterni si giustifica, dunque, solo in presenza della impellente necessità di far fronte ad una esigenza di carattere eccezionale e peculiare che comporta il ricorso a competenze specifiche non rinvenibili all'interno della struttura burocratica dell'Ente, poiché, diversamente, l'Amministrazione è tenuta ad utilizzare le risorse professionali di cui dispone oppure a valutare le mutate necessità in sede di programmazione triennale dei fabbisogni. Oltretutto, il ricorso a collaboratori esterni e/o consulenti può determinare l'elusione della rigida normativa vigente in materia di assunzioni e spesa del personale.

La Regione Puglia dovrà, pertanto, prestare la massima attenzione, in occasione della stipulazione di contratti di collaborazione e di conferimento di incarichi di consulenza (o comunque di incarichi a personale esterno), al rispetto della vigente normativa da interpretarsi in senso non estensivo o analogico. Appare opportuno altresì evidenziare che la violazione della disciplina in materia di incarichi esterni può determinare responsabilità amministrativa.

17. Conclusioni.

Come finora illustrato, il bilancio regionale presenta alcune significative criticità, comunque sanabili, specie per il comparto sanitario e i Consorzi di Bonifica. Permane qualche incertezza su alcuni dati forniti in sede istruttoria. Allo stesso tempo, alla luce delle varie considerazioni espresse finora, l'azione dell'Amministrazione regionale, nonostante le

residue conseguenze dell'emergenza pandemica e l'aumento dei costi, ha condotto alla realizzazione di vari risultati positivi.

Pertanto, sulla base delle risultanze contabili come sopra esposte e delle considerazioni che precedono, nonché con riserva di eventuali ulteriori osservazioni e richieste in sede di intervento orale

Il Procuratore Regionale f.f.

visti gli articoli 97, 100 comma 2, e 103 comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana;

visti gli articoli 39, 40 e 41 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 e l'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213;

visto il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i. *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi”*;

vista la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 e s.m.i. con la quale è stato approvato lo Statuto della Regione Puglia e, in particolare, l'art. 61 relativo al rendiconto generale;

vista la legge regionale 16 novembre 2001, n. 28, concernente la *“Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità e controlli”*;

viste le delibere del Consiglio regionale n. 72 del 23 dicembre 2021 di approvazione del Documento di Economia e Finanza regionale (DEFR) 2022-2024 e n. 73 del 23 dicembre 2021 di approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza regionale (NADEFr) 2022-2024;

vista la legge regionale 30 dicembre 2021 n. 52 di approvazione del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e del bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia;

vista la legge regionale 30 novembre 2022, n. 29 di approvazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2021;

vista la legge regionale 30 novembre 2022, n. 30 di approvazione dell'assestamento e variazione al bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022-2024;

visto il disegno di legge regionale n. 62 del 28 aprile 2023 relativo al rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2022;

esaminato lo schema di relazione della Sezione regionale di controllo;

CHIEDE

che la Sezione regionale di controllo voglia emettere la pronuncia di parificazione del Rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2022, nelle componenti del Conto del Bilancio, dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico, come indicato nella presente Requisitoria e nella discussione orale.

Il Procuratore Regionale f.f.
(Cons. Cosmo SCIANCALEPORE)

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

