



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

Maria Paola Marcia	Presidente
Massimo Gagliardi	Presidente Aggiunto
Marco Catalano	Consigliere (relatore e estensore)
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario (relatore e estensore)

**nella Camera di Consiglio del 15 dicembre 2021**

**ha pronunciato la seguente**

**DECISIONE**

nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2020.

VISTA la nota prot. regionale n. 2021-13054/UDCP/GAB/CG del 16/06/2021 U, acquisita al prot. Cdc n. 7391 del 16/06/2021, relativa alla trasmissione del progetto di rendiconto 2020;

VISTO il combinato disposto dell'art. 100 comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione;

VISTO l'art. 5, comma 1, lett. a) della L. cost. n. 1/2012 e l'art. 20 della L. n. 243/2012;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, da innanzi T.U. Corte dei conti e il decreto legislativo del 28 agosto 2016, n. 174, recante il "Codice di giustizia contabile" (c.g.c.);

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

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e successive modifiche ed integrazioni nonché i Regolamenti UE n. 549/2013, 1046/2018 e 2092/2020;

RICHIAMATA la decisione di questa Sezione n. 5/2021/PARI;  
VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 58 del 25 novembre 2021 di convocazione della audizione istruttoria collegiale;  
SENTITI, in audizione istruttoria collegiale del 3 dicembre 2021, i rappresentanti della Regione e della Procura, all'esito delle memorie trasmesse a mezzo pec dalla Regione in data 1 dicembre 2021, prot. n. 601420 e acquisite al prot. C.d.C. n. 13105 del 2 dicembre 2021;  
VISTA la memoria del Procuratore regionale Maurizio Stanco, prot. n. 2506 del 9/12/2021 acquisita al protocollo della Sezione in pari data al n. 13268;  
VISTO il Decreto presidenziale n. 36 del 9/12/2021 di convocazione dell'udienza pubblica;  
VISTI gli atti, i documenti e le memorie in atti;  
UDITE le conclusioni orali del Presidente della Regione e del Procuratore regionale nell'udienza pubblica del 15 dicembre 2021;  
UDITI i relatori Cons. Marco Catalano e Ref. Ilaria Cirillo.

#### *Svolgimento del giudizio*

1. L'odierno giudizio ha ad oggetto il rendiconto generale per l'esercizio 2020, predisposto dalla Regione Campania, ai sensi degli artt. 18 e 63 del D.lgs. n. 118/2011, trasmesso a questa Sezione in data 16 giugno 2021 ed acquisito, in pari data, al protocollo n. 7391. E' successivamente intervenuta la Relazione del Presidente della Regione, trasmessa il 24 novembre 2021, ai sensi dell'art. 3 del D.L. 174/2012.

Con la relazione di deferimento dei Magistrati istruttori del 25 novembre 2021, allegata all'Ordinanza presidenziale 58/2021, è stato definito il *thema decidendum*, alla luce delle eccezioni, delle deduzioni e conclusioni formulate dall'Amministrazione regionale e dalla Procura regionale contabile, emerse nel corso dell'istruttoria e della discussione in sede di udienza cd. di "preparifica".

In particolare, la Regione Campania ha inviato le proprie memorie con la nota prot. n. 601420, trasmessa a mezzo pec in data 1 dicembre 2021 ed acquisita al prot. C.d.C. n. 13105 del 2 dicembre 2021; mentre la Procura erariale ha trasmesso le proprie conclusioni con la nota prot. n. 2506 del 9/12/2021, acquisita al protocollo della Sezione, in pari data, al n. 13268;

Nell'udienza camerale del 3 dicembre 2021 sono stati ascoltati i rappresentanti della Regione e della Procura.

Con successivo Decreto presidenziale n. 36 del 9/12/2021, è stata fissata l'udienza pubblica

per la discussione finale sul rendiconto generale 2020 della Regione Campania.

All'odierna pubblica udienza le Parti hanno esposto le proprie tesi, confermando quanto già riferito nelle memorie scritte. Il Procuratore regionale ha concluso chiedendo di procedere alla parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2020, con le precisazioni e considerazioni contenute nella propria memoria relative ad alcuni profili finanziari evidenziati dalla Sezione regionale di controllo nelle proprie conclusioni.

**2.** L'analisi della Sezione ha preso l'abbrivo dall'esame dei saldi fondamentali del rendiconto generale secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (v. sentenze nn. 48/2019 e 4/2020). Come chiarito dalla Consulta, infatti, nell'ambito dell'armonizzazione della finanza pubblica, il rendiconto assume analogo rilievo a quello del bilancio di previsione, *“operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell'operato dell'amministrazione nell'ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell'osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio”*. Proprio per favorire le predette finalità, il rendiconto deve contenere degli elementi indefettibili, in coerenza con le risultanze degli allegati al bilancio previsti dal D.lgs. n. 118/2011, puntualmente indicati dalla giurisprudenza costituzionale (v. Corte costituzionale, sentenza n. 4/2020) e essenzialmente riconducibili a tre voci fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri (v. Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018).

**2.1.** L'istruttoria e la successiva Relazione di deferimento hanno avuto ad oggetto, oltre ai predetti elementi indefettibili, preliminarmente la verifica dell'adeguamento alle statuizioni di cui alla precedente decisione n. 5/2021/PARI e delle questioni già esaminate nel corso dei precedenti giudizi di parificazione, ma oggetto di riserva da parte della Sezione, al fine di verificare il superamento delle riscontrate criticità. Infine, sono stati introdotti ulteriori e nuovi ambiti di indagine connessi alle peculiarità dell'esercizio 2020.

**2.2.** Pertanto, si è proceduto a instaurare puntuali verifiche tecnico – contabili, anche su base statistico – campionaria, in ordine alle diverse componenti del risultato di amministrazione, con particolare riguardo all'impiego delle risorse affluite per la gestione dell'emergenza pandemica; al disallineamento tra le poste contabili, iscritte nel bilancio delle Regione e quelle degli Enti locali, all'uopo campionati; al sistema dei vincoli di cassa, all'impiego di

“cassa vincolata sanitaria” per il pagamento di spesa “non sanitaria”; al trasferimento dei fondi agli Enti del SSR; al rispetto dei vincoli in materia di indebitamento e alla sua trasparente rappresentazione in bilancio e nello stato patrimoniale; e infine, alla congruità degli accantonamenti, in particolare, del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo rischi contenzioso.

#### *Motivi della decisione*

1. Il D.L. n. 174/2012, conv. dalla L. n. 213/2012, nel potenziare i controlli sugli enti territoriali, ha esteso espressamente il giudizio di parificazione sul “rendiconto generale” alle regioni a statuto ordinario. La Novella del 2012 si è rivelata fondamentale nell’ottica dell’attuazione delle riforme costituzionali del Titolo V (L. cost. n. 3/2001) e del diritto del bilancio (L. cost. n. 1/2012), strettamente connessa all’appartenenza dell’Italia alla comunità “politica” dell’Unione europea. La riforma si inserisce sulla scia dell’attuazione dell’art. 81, comma 6, Cost. ed in particolare, integra il quadro normativo presupposto dall’art. 20 della L. n. 243/2012, garantendo la tutela dei beni-valori che il bilancio e il suo diritto presidiano, in primo luogo, il principio democratico e l’uguaglianza nell’erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

1.1. Il Legislatore ha disposto che “il rendiconto regionale [sia] 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”; che “*alla decisione di parifica [sia] allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l’equilibrio del bilancio e di migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale*” (con l’art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012).

A mente del richiamato articolo 40, la Corte dei conti delibera sul rendiconto “*con le formalità della sua giurisdizione contenziosa*”. La Corte costituzionale ha contribuito a delineare la fondamentale attività ascritta, nel giudizio di parifica, al Giudice contabile consistente nell’accertamento “*del risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*” (v. Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019). Infatti, il predetto accertamento è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di “equilibrio dei bilancio” (v. Corte costituzionale, sentenza n. 247/2017).

La necessità del rispetto del rito contenzioso è stata evidenziata dalla Consulta nella sentenza

n. 89/2017, che ha individuato i tratti identitari della giurisdizionalità della sua funzione. Il giudice contabile, quindi, è chiamato a giudicare sulla base di un parametro normativo e per mezzo di forme che impongono contraddittorio e giustiziabilità, con riguardo ad un *thema decidendum* delimitato, incentrato sulla correttezza e sincerità dei saldi del bilancio, delle poste (perimetrazione oggettiva) e del consolidamento degli organi che vi concorrono (perimetrazione soggettiva), come definito nella relazione di deferimento del magistrato istruttore.

**1.2** L'oggetto principale della decisione di parificazione è dunque il saldo rappresentato dal risultato di amministrazione (v. Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019), che deve essere idoneo ad esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente (v. Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018). Il riscontro della correttezza del processo logico - matematico che consente di arrivare a tale saldo (parificazione) e la verifica della sua conformità alle prescrizioni di legge e costituzionali (verificazione) costituisce, pertanto, l'oggetto del giudizio dinanzi al Giudice contabile.

La parifica del rendiconto regionale non rileva solo sul piano della corrispondenza formale di poste contabili ma opera, soprattutto, in termini di veridicità, attendibilità e sostenibilità di tali risultanze, rispetto al conseguimento dell'obiettivo fondamentale, costituito dall'equilibrio effettivo e strutturale del bilancio, quale bene pubblico, e dalla prevenzione dei rischi di squilibrio. Infatti, come rimarcato dalla Consulta "gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011, in tema di armonizzazione dei conti pubblici, non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale" (v. Corte costituzionale, sentenza n. 279/2016). D'altra parte, in considerazione del nesso assiologico con la cd. "contabilità di mandato", il rendiconto "di quanto realizzato" e del "consumo delle risorse impiegate" impongono la trasparenza dei conti, a garanzia del controllo democratico da parte dei cittadini del mandato elettorale e al contempo, come "grimaldello" per la responsabilizzazione degli amministratori nello svolgimento del *munus publicum*.

**2.** L'esame dei saldi fondamentali non può che partire dal risultato di amministrazione che, nel 2020, ha avuto le risultanze riportate nel seguente prospetto

<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>2020</b>
Fondo cassa al 1° gennaio	444.742.823,69
Riscossioni (competenza + residui)	27.354.034.643,64
Pagamenti (competenza + residui)	26.859.347.406,89
Saldo di cassa al 31 dicembre	939.430.060,44
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	939.430.060,44
Residui attivi	9.053.652.032,60
<i>di cui derivanti da accert. di tributi effett. sulla base della stima del dip.</i>	<i>1.103.176.597,14</i>
Residui passivi	8.880.174.566,08
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	228.795.119,38
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	182.428.656,95
<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>	<b>701.683.750,63</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione</b>	
<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità	426.740.927,89
Fondo residui perenti	889.533.064,31
Fondo anticipazioni di liquidità	2.314.061.531,35
Fondo perdite società partecipate	27.449.476,50
Fondo rischi da contenzioso	320.076.632,21
Altri accantonamenti	165.937.252,46
<b>Totale parte accantonata</b>	<b>4.143.798.884,72</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	173.951.050,81
Vincoli derivanti da trasferimenti	885.289.396,85
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	5.500.101,04
Altri vincoli	0,00
<b>Totale parte vincolata</b>	<b>1.064.740.548,70</b>
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>-4.506.855.682,80</b>

Il risultato di amministrazione “disponibile”, sebbene ancora negativo per euro 4.506.855.682,80, segna una costante riduzione sin dal 2015, con un’accelerazione nell’esercizio esaminato in cui la Regione è riuscita a conseguire un obiettivo di riduzione di 257.191.224,88 euro, maggiore rispetto a quello programmato pari ad 199.440.041,64 euro.

**2.1** Tale spinta propulsiva al rientro dal disavanzo è ancora più significativa se si tiene conto che è avvenuta in un esercizio connotato da assoluta eccezionalità a causa dell’evento pandemico che ha compromesso anche l’agenda della programmazione delle regioni, costringendole a rivedere le priorità di intervento. Su tale fronte, la Regione Campania sfruttando le possibilità offerte dalla normativa nazionale e nell’ambito della riprogrammazione delle risorse nazionali e comunitarie, ha impiegato un ingente flusso di

risorse per l'attuazione del "Piano economico - sociale" avente ad oggetto misure di sostegno socio - economico per le categorie più colpite dalla pandemia, facendo, tra l'altro applicazione di quote d'avanzo vincolato nella misura di euro 113.560.383,64 ed accantonato nella misura di euro 7.000.000,00.

3. Più nel dettaglio, quanto alla gestione di cassa, l'esame dei relativi dati contabili ha evidenziato al 31.12.2020, la presenza di uno stock finale di euro 939.430.060,44, effetto dei flussi di riscossione - sia in conto competenza che residui - per euro 27.354.034.643,64, a fronte di stanziamenti definitivi pari a euro 43.095.144.951,09 e correlati flussi di pagamento - sia in conto competenza che residui - per euro 26.859.347.406,89, rispetto a stanziamenti definitivi pari a euro 43.495.144.951,03. Come si avrà modo di approfondire in prosieguo (v. infra § 11.1 e ss.), è proprio sul crinale della gestione della liquidità che la Sezione ha accertato il persistere di criticità e la necessità di conseguenti misure adeguate da parte dell'Amministrazione.

#### Gestione di cassa - Riscossioni

ENTRATE	Stanziamenti di Cassa		Incassi
	Iniziali	Finali	Importo
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	13.054.679.340,13	14.734.260.179,48	13.403.556.682,37
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.772.539.472,67	2.271.611.645,29	1.880.794.295,34
Titolo 3 - Entrate extratributarie	898.604.648,13	1.705.150.012,41	909.547.040,08
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	8.158.481.413,03	6.471.283.123,12	1.849.526.799,41
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	8.010.693.720,72	10.026.832.868,57	6.410.721.608,71
<b>Totale entrate finali</b>	<b>31.894.998.594,68</b>	<b>35.209.137.828,87</b>	<b>24.454.146.425,91</b>
Titolo 6 - Accensione di prestiti	357.054,70	630.011.712,59	629.654.657,89
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	5.550.786.939,54	6.255.995.409,63	2.270.233.559,84
<b>Totale entrate 2020</b>	<b>38.446.142.588,92</b>	<b>43.095.144.951,09</b>	<b>27.354.034.643,64</b>

#### Gestione di cassa - Pagamenti

SPESE	Stanziamenti di Cassa		Pagamenti
	Iniziali	Finali	Importo
Titolo 1 - Spese correnti	16.241.952.593,43	17.198.844.989,69	13.029.033.904,63
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.699.396.308,77	8.026.283.332,77	2.655.214.678,18
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	8.031.585.117,75	10.010.741.444,39	8.064.642.272,64
<b>Totale spese finali</b>	<b>31.972.934.019,95</b>	<b>35.235.869.766,85</b>	<b>23.748.890.855,45</b>
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	254.026.759,87	820.282.594,23	790.190.728,33
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	5.619.181.809,10	6.438.992.589,95	2.320.265.823,11
<b>Totale spese 2020</b>	<b>38.846.142.588,92</b>	<b>43.495.144.951,03</b>	<b>26.859.347.406,89</b>

### Saldo della gestione di cassa

Fondo di cassa iniziale	444.742.823,69
Riscossioni totali	27.354.034.643,64
Pagamenti totali	26.859.347.406,89
<b>Fondo di cassa finale</b>	<b>939.430.060,44</b>

Il saldo finale di cassa, pari a euro 939.430.060,44, coincide con quello esposto nel conto del Tesoriere e con i prospetti della gestione di cassa estratti dal sistema informativo SIOPE.

ESERCIZIO 2020	SIOPE	Conto di fatto (a)	Conto di diritto (b)	Differenze (b-a)
<b>Fondo di cassa iniziale 01/01/2020</b>	<b>444.742.823,69</b>	<b>444.742.823,69</b>	<b>444.742.823,69</b>	<b>0,00</b>
Entrate 2020	27.354.034.643,64	27.354.034.643,64	27.354.034.643,64	0,00
Spesa 2020	26.859.347.406,89	26.859.347.406,89	26.859.347.406,89	0,00
<b>Differenza</b>	<b>939.430.060,44</b>	<b>939.430.060,44</b>	<b>939.430.060,44</b>	<b>0,00</b>
Riscossioni da regolarizzare con reversali	0,00	0,00	0,00	0,00
Pagamenti da regolarizzare con mandati	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Fondo di cassa finale esercizio finanziario 2020</b>	<b>939.430.060,44</b>	<b>939.430.060,44</b>	<b>939.430.060,44</b>	<b>0,00</b>

4. Il saldo della gestione complessiva dei residui ha invece registrato i seguenti valori:

EQUILIBRIO DELLA GESTIONE RESIDUALE	
<b>ENTRATE - Riscossioni in Conto Residui</b>	
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.792.760.184,61
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	167.608.001,45
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	298.082.430,80
<b>Totale Riscossioni Correnti (A)</b>	<b>2.258.450.616,86</b>
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	1.103.763.028,82
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	23.912.868,57
TITOLO 6 - Accensione prestiti	0,00
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	716.509.880,91
<b>Totale Riscossioni (B)</b>	<b>4.102.636.395,16</b>
<b>SPESE - Pagamenti in Conto Residui</b>	
TITOLO 1 - Spese correnti	1.871.435.139,21
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	1.053.869.092,20
TITOLO 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	1.141.816,60
TITOLO 4 - Rimborso di prestiti	0,00
TITOLO 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	778.068.129,53
<b>Totale Pagamenti (C)</b>	<b>3.704.514.177,54</b>
<b>Saldo Riscossioni Pagamenti di Parte Corrente (D = A - Spese Correnti)</b>	<b>387.015.477,65</b>



<b>SALDO RISCOSSIONI PAGAMENTI IN C/RESIDUI (E = B - C)</b>	<b>398.122.217,62</b>
<i>Residui Attivi da Residui al 31/12/2020 (F)</i>	4.790.060.695,10
<i>Residui Passivi da Residui al 31/12/2020 (G)</i>	4.823.209.294,68
<b>SALDO GESTIONE RESIDUALE DA RESIDUI (H = F - G)</b>	<b>-33.148.599,58</b>
<b>SALDO DELLA MASSA RESIDUALE (I = E + H)</b>	<b>364.973.618,04</b>
<i>Fondo Cassa al 01/01/2020 = L</i>	444.742.823,69
<b>RISULTATO DELLA GESTIONE RESIDUI (M = I + L)</b>	<b>809.716.441,73</b>
<i>Residui Attivi Finali al 31/12/2020 (N)</i>	9.053.652.032,60
<i>Residui Passivi Finali al 31/12/2020 (O)</i>	8.880.174.566,08
<b>SALDO DELLA GESTIONE RESIDUALE COMPLESSIVA (P = N - O)</b>	<b>173.477.466,52</b>

5. Per quel che concerne il risultato di gestione, la Regione ha realizzato un *surplus* pari a euro 303.191.085,23, con effetti sul risultato di amministrazione come risulta dal prospetto di seguito riportato.

<b>Gestione di Competenza</b>		
accertamenti 2020	+	27.514.989.585,98
impegni 2020	-	27.211.798.500,75
<b>Saldo</b>	<b>=</b>	<b>303.191.085,23</b>
<b>Gestione dei Residui</b>		
Maggiori Residui Attivi riaccertati	+	0,00
Minori Residui Attivi Riaccertati	-	753.958.625,54
Minori Residui Passivi Riaccertati	+	320.095.709,73
<b>Saldo</b>	<b>=</b>	<b>-433.862.915,81</b>
Saldo Gestione di Competenza	+	303.191.085,23
Saldo Gestione Residui	+	-433.862.915,81
Risultato esercizi precedenti applicato	+	0,00
Risultato esercizi precedenti non applicato	+	1.243.579.357,54
	<b>=</b>	<b>1.112.907.526,96</b>
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2020	-	0,00
	<b>=</b>	<b>1.112.907.526,96</b>
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	-	<b>411.223.776,33</b>
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020 (A)</b>		<b>701.683.750,63</b>
<b>Parte accantonata</b>		
Fondo crediti di dubbia esigibilità		426.740.927,89
Accantonamento residui perenti		889.533.064,31
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013		2.314.061.531,35
Fondo perdite società partecipate		27.449.476,50
Fondo contezioso		320.076.632,21
Altri accantonamenti		165.937.252,46
<b>Totale parte accantonata (B)</b>		<b>4.143.798.884,72</b>
<b>Parte vincolata</b>		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		173.951.050,81
Vincoli derivanti da trasferimenti		885.289.396,85

Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	5.500.101,04
Altri vincoli	0
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>1.064.740.548,70</b>
<b>Totale parte disponibile (D = A -B -C)</b>	<b>-4.506.855.682,79</b>

**5.1.** Con specifico riguardo alla gestione di competenza, il Collegio osserva con preoccupazione l'incremento delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e dei pignoramenti intervenuti nell'esercizio, evidenti indici della difficoltà dell'Amministrazione regionale di rispettare i termini previsti per provvedere ai pagamenti, con il rischio di ulteriori esborsi per spese e interessi.

**5.2.** Nel corso del 2020 ha trovato, infine definizione la controversia tra l'Amministrazione regionale e il Ministero delle finanze in ordine al mancato riversamento IRAP, nonché alla compartecipazione all'IRPEF (v. art. 9 del DL n. 68/2011). La controversia, già definita in primo grado, dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Campania (v. sentenza n. 1045/2018) nelle more della decisione sul gravame, è stata composta con una transazione che ha consentito la decurtazione del 10 per cento del credito, la dilazione del pagamento in due rate e infine la rinuncia all'impugnazione e alle spese (v. art. 43 del D.L. 104/2020).

**6.** Per quanto concerne il "pareggio di bilancio", essendo l'art. 9, della L. n. 243/2012, ancora pienamente vigente (v. SS.RR. di controllo n. 20/2019/QMIG), si è verificato il rispetto del saldo, a prescindere dall'adempimento degli obblighi statistici e di certificazione (v. art. 1, comma 841, lettera a), della legge 30.12.2018, n. 145 e art. 1, comma 466, della legge n. 232/2016). Il Collegio rileva che la Regione Campania ha conseguito un saldo "non negativo" tra entrate e spese finali, sia a preventivo, che a consuntivo.

Tale risultato viene raggiunto anche senza tener conto, per le entrate, degli effetti dell'applicazione delle quote di avanzo applicato e del fondo pluriennale vincolato costituiti a mezzo da risorse "proprie" (C. cost. sent. n. 247/2017 e n. 101/2018) e non derivanti da indebitamento.

Entrate accertate		Spese impegnate	
Entrate titolo 1	12.323.879.487,00	Spese titolo 1	14.048.094.759,80
Entrate titolo 2	1.869.838.966,11	Spese titolo 2	2.508.564.312,74
Entrate titolo 3	713.107.786,36	Spese titolo 3	8.065.312.529,48
Entrate titolo 4	2.121.335.926,88		
Entrate titolo 5	8.057.536.591,34		
<b>Totale</b>	<b>25.085.698.757,69</b>	<b>Totale</b>	<b>24.621.971.602,02</b>
<b>Saldo</b>	<b>463.727.155,67</b>		

Inoltre, anche la Certificazione a fini statistici ed informativi, art. 1, comma 470, della legge n. 232/2016, allegato 14 della Relazione sulla gestione rendiconto 2020, evidenzia che, per l'esercizio 2020, la Regione Campania ha concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguendo una differenza di gran lunga positiva tra il Saldo Netto tra Entrate e Spese Finali di 783.041,00 mln di euro e l'obiettivo fissato dalla legge (88,303 mln di euro).

**MONITORAGGIO SALDO DI BILANCIO 2020**  
(Art. 1 comma 469 e seguenti, della legge n. 232/2016)

Allegato A - Modello ISF/20

**REGIONE CAMPANIA - Dati da Rendiconto**

*(importi in migliaia di euro)*

<b>SEZIONE 1: VERIFICA EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (art. 1, comma 466 Legge di stabilità 2017)</b>		<b>ACCERTAMENTI IMPEGNI al 31.12.2020</b>	<b>CASSA al 31.12.2020 (facoltativo) <sup>(2)</sup></b>
A1) Avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura di impegni esigibili dei titoli 1 - 2 - 3	(+)	384.030,00	
A2) avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura del fondo pluriennale vincolato relativo ai titoli di spesa 1-2-3	(+)	10.405,00	
<b>A) Avanzo di amministrazione effettivamente utilizzato (A1+A2)</b>	<b>(+)</b>	<b>394.435,00</b>	
B1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	230.849,00	
B2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	154.824,00	
B3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	(+)		
B4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto 2019	(-)	29.730,00	
<b>B) Fondo pluriennale vincolato di entrata (B1 + B2 + B3 - B4)</b>	<b>(+)</b>	<b>355.943,00</b>	
<b>C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	<b>(+)</b>	<b>12.323.879,00</b>	<b>13.403.557,00</b>
<b>D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica</b>	<b>(+)</b>	<b>1.869.839,00</b>	<b>1.880.794,00</b>
<b>E) Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>	<b>(+)</b>	<b>713.113,00</b>	<b>909.547,00</b>
<b>F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale</b>	<b>(+)</b>	<b>2.121.336,00</b>	<b>1.849.527,00</b>
<b>G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie</b>	<b>(+)</b>	<b>8.057.537,00</b>	<b>6.410.722,00</b>
<b>G1) - Contributo per la riduzione del debito delle regioni a statuto ordinario e ex art.22 DL n.157 del 30.11.2020.</b>	<b>(-)</b>	<b>26.350,00</b>	<b>26.350,00</b>
<b>H) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI <sup>(1)</sup></b>	<b>(+)</b>	<b>6.505,00</b>	
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	14.048.095,00	13.029.034,00
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	(+)	228.795,00	
<b>I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2)</b>	<b>(-)</b>	<b>14.276.890,00</b>	<b>13.029.034,00</b>
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	2.508.564,00	2.655.215,00
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	182.429,00	
<b>L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica L=L1+L2)</b>	<b>(-)</b>	<b>2.690.993,00</b>	<b>2.655.215,00</b>
J1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	8.065.313,00	8.064.642,00
J2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	(+)		
<b>J) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (J=J1 + J2)</b>	<b>(-)</b>	<b>8.065.313,00</b>	<b>8.064.642,00</b>
<b>M) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)</b>	<b>(+)</b>		
<b>N) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI<sup>(1)</sup></b>	<b>(-)</b>	<b>0,00</b>	
<b>O) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI ( 0=1c+2e+3f+4f+5f)</b>	<b>(-)</b>	<b>0,00</b>	
<b>P) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (P=A+B+C+D+E+F+G-G1+H-I-L-J+M-N-O)</b>		<b>783.041,00</b>	<b>678.906,00</b>
<b>Q) OBIETTIVO DI SALDO <sup>(3)</sup></b>		<b>88.303,00</b>	
<b>R) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (R=P- Q)<sup>(4)</sup></b>		<b>694.738,00</b>	<b>678.906,00</b>

1) Gli importi riguardanti gli spazi finanziari acquisiti o ceduti nel 2020 attraverso i patti nazionali sono inseriti automaticamente dall'applicativo web del pareggio sulla

2) La trasmissione dei dati di cassa al 31 dicembre 2020 è facoltativa ai sensi dell'articolo 1, comma 479, lettera a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232

3) L'obiettivo Q è inserito automaticamente dall'applicativo web, per un importo pari al contributo alla finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 841, lettera a), L

4) L'ente è in equilibrio di bilancio se la differenza tra il saldo conseguito e l'obiettivo è pari a 0 o positivo.

7. La Regione ha rispettato, altresì, il limite posto dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 sia nel bilancio di previsione, che a rendiconto (cfr. i prospetti di cui all'art. 11 del medesimo decreto). Tale vincolo è finalizzato al contenimento della spesa per indebitamento ed è espresso dal rapporto tra gli interessi passivi (numeratore) e le entrate fiscali (denominatore) dalle quali sono escluse per legge, le cartolarizzazioni contratte per il finanziamento del disavanzo sanitario, in quanto operazione anteriore al 2007 (cfr., infra, art. 1, comma 739, della legge n. 296/2006) e le anticipazioni straordinarie di liquidità (ai sensi e per gli effetti dell'art.1 co.13, art.2 co.1 e art. 3 co.4 del D. L. n. 35/13 e ss.mm.ii. Nel corso del 2020, la Regione ha fatto ricorso ad una nuova anticipazione di liquidità appositamente prevista dall'art. 116 del d.l. n. 34/2020 per euro 29.893.607,42, impiegata per pagare i debiti scaduti al 31/12/2019 e correttamente contabilizzata in conformità al principio contabile 3.20 bis dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.

Al termine dell'esercizio 2020, la Regione Campania aveva una residua capacità per eventuale nuovo indebitamento per euro 196.356.061,84.

Di seguito si riporta il prospetto dimostrativo allegato allo schema di rendiconto:

<b>TABELLA DIMOSTRATIVA DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO CONSUNTIVO 2020</b>	
<b>(art. 62, c. 6, Dlgs n. 118/2011)</b>	
<b>A)</b> Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	12.323.879.487,00
<b>B)</b> Tributi destinati al finanziamento della Sanità	10.776.123.280,22
<b>C)</b> Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - B)	1.547.756.206,78
<b>C bis) Risorse</b> del fondo di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. (cap. di entrata n. 1348)	532.746.334,26
<b>C ter)</b> Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - B) maggiorate delle accise su Fondo TPL (C + C bis)	<b>2.080.502.541,04</b>
<b>Spesa annuale per rate mutui / obbligazioni (Servizio del Debito)</b>	
<b>D)</b> Livello massimo di spesa annuale (20% di C ter)	<b>416.100.508,21</b>
<b>E)</b> Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2018	219.889.820,75
<b>F)</b> Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	145.374,38
<b>Margine di capienza sul livello massimo di spesa annuale (M = D-E+F)</b>	<b>196.356.061,84</b>

7.1. Con specifico riferimento alla contabilizzazione dei contratti derivati la Sezione rileva il miglioramento del grado di trasparenza delle scritture di bilancio della regione Campania attraverso l'inserimento di maggiori informazioni nella nota integrativa che consentono, al di là delle metodologie di rilevazione previste dai principi contabili, di dare una rappresentazione coerente alla effettiva esposizione della Regione al mercato indipendentemente dall'estinzione anticipata dello strumento finanziario, nonché un'analisi

prognostica del peggioramento dei flussi e dei costi per la stessa estinzione anticipata.

8. Per quanto concerne l'evoluzione dei dati patrimoniali ed economici, comprensivi anche dei valori non finanziari, lo Stato patrimoniale al 31.12.2020, evidenzia un peggioramento del patrimonio netto. Dai dati disponibili, l'attivo patrimoniale nel 2020 chiude con valori pari a euro 11.611.736.214,63 così articolati:

Crediti vs. lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al Fondo di Dotazione	0,00
Immobilizzazioni	3.660.008.162,89
Attivo circolante	7.948.622.457,40
Ratei e risconti	3.105.594,34
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>11.611.736.214,63</b>

Il corrispondente valore del passivo evidenzia un patrimonio netto (un passivo scoperto) per -7.767.836.868,91 euro.

Patrimonio netto	- 7.767.836.868,91
Fondi Rischi e Oneri	383.986.700,42
Trattamento di fine rapporto	0,00
Debiti	17.462.235.698,52
Ratei e risconti	1.533.350.684,60
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>11.611.736.214,63</b>

Il risultato economico d'esercizio 2020, negativo, pari ad euro - 448.137.337,80, viene a essere così determinato:

A) Componenti positivi della Gestione	16.863.935.040,71
B) Componenti negativi della Gestione	16.198.557.624,43
<b>Differenza (A-B)</b>	<b>665.377.416,28</b>
C) Proventi e Oneri finanziari	- 267.118.311,92
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	0,00
E) Proventi e oneri straordinari	- 829.435.855,93
<b>Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)</b>	<b>- 431.176.751,57</b>
Imposte	16.960.586,23
<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>- 448.137.337,80</b>

In termini dinamici, il patrimonio della Regione Campania si è evoluto attraverso le modalità

appresso rappresentate.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>ATTIVO</b>						
A) crediti vs lo Stato/Pa dotazione	-	-	-	-	-	-
<b>B) Immobilizzazioni</b>	1.111.263.446,29	1.224.924.492,72	1.391.817.933,07	1.546.001.517,26	1.823.460.803,79	3.660.008.162,89
B.1 immateriali	-	15.510.518,56	51.352.920,62	91.523.885,46	170.447.084,81	271.991.770,24
B.2 materiali	877.559.532,31	956.889.373,60	1.046.126.810,46	1.145.270.087,75	1.288.376.582,46	1.385.459.605,06
B.3 finanziarie	233.703.913,98	252.524.600,56	294.338.201,99	309.207.544,05	364.637.136,52	2.002.556.787,59
<b>C) Attivo circolante</b>	7.901.887.295,06	7.747.151.055,90	8.564.973.853,18	9.660.311.956,17	10.636.173.572,05	7.948.622.457,40
C.1 Rimanenze	-	-	-	-	-	-
C.2 Crediti	7.455.271.341,87	7.037.248.032,35	7.710.354.848,03	9.148.448.730,43	10.191.430.748,37	7.009.192.396,97
C.3 Att. Finanziarie	-	-	-	-	-	-
C.4 Cassa	446.615.953,19	709.903.023,55	854.619.005,15	511.863.225,74	444.742.823,68	939.430.060,43
<b>D) Ratei e risconti</b>	-	7.859.415,94	1.341.512,69	3.704.797,49	9.806.442,96	3.105.594,34
<b>TOTALE ATTIVO</b>	9.013.150.741,35	8.979.934.964,56	9.958.133.298,94	11.210.018.270,92	12.469.440.818,80	11.611.736.214,63
<b>PASSIVO</b>						
<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>	14.237.767.828,04	13.162.904.182,26	10.946.118.930,82	9.531.435.573,66	7.314.932.617,69	7.767.836.868,91
<b>B) FONDO RISCHI E ONERI</b>	1.064.106.485,99	989.069.731,00	854.597.685,96	565.564.738,65	614.786.158,78	383.986.700,42
<b>C) TFR</b>	-	-	-	-	-	-
<b>D) DEBITI</b>	22.186.812.083,40	19.324.357.227,58	18.068.762.511,43	18.776.882.584,81	17.708.825.187,65	17.462.235.698,52
<b>E) RATEI E RISCONTI</b>	-	1.829.412.188,24	1.980.892.032,37	1.399.006.521,12	1.460.762.090,06	1.533.350.684,60
<b>TOTALE PASSIVO</b>	9.013.150.741,35	8.979.934.964,56	9.958.133.298,94	11.210.018.270,92	12.469.440.818,80	11.611.736.214,63
<b>VARIAZIONE PATRIMONIO NETTO</b>		1.074.863.645,78	2.216.785.251,44	1.414.683.357,16	2.216.502.955,97	452.904.251,22

Il prospetto suesposto evidenzia che la Regione ha recuperato, dal 2016 al 2019, il *gap* passivo riducendo progressivamente il patrimonio netto negativo, il quale è variato da euro - 14.237.767.828,04 ad euro -7.314.932.617,69. In senso inverso, nel 2020, si è verificato un peggioramento del patrimonio netto, già negativo, per euro - 452.904.251,22 (da euro - 7.314.932.617,69 ad euro -7.767.836.868,91). Si è, dunque, assistito ad un duplice aggravamento, da un lato, si è interrotto il recupero del predetto differenziale, diversamente da quanto avvenuto nei precedenti esercizi e, dall'altro, si è generata una diminuzione del patrimonio netto di euro -452.904.251,22. Più nello specifico, considerando le variazioni intervenute nei valori patrimoniali, si osserva un incremento delle Immobilizzazioni per euro 1.836.547.359,10, una diminuzione dell'Attivo Circolante per euro 2.687.551.114,5, un incremento della Cassa per euro 494.687.236,75, una diminuzione del Fondo rischi e oneri per euro 230.799.458,36, una diminuzione dei Debiti per euro 246.589.489,13. Per l'effetto, il risultato di gestione diventa negativo e si attesta su -448.137.337,80 euro. Come è emerso, tuttavia, nel corso dell'istruttoria, la consistente inversione di tendenza è dovuta al notevole incremento delle spese per gli interventi nel settore delle Politiche Sociali, volti al contrasto

degli effetti economici negativi causati dalla pandemia da Covid-19, alcuni dei quali compiuti con l'applicazione dell'avanzo vincolato che ha quindi contribuito all'incremento delle componenti negative di Conto Economico. Alla copertura della predetta perdita d'esercizio la Regione ha fatto fronte con l'"utilizzo" di riserve libere iscritte nello Stato Patrimoniale.

9. La verifica dei sopra riportati saldi fondamentali ha evidenziato la attendibilità e veridicità del risultato di amministrazione 2020, con l'eccezione relativa alla composizione del fondo contenzioso connessa al fenomeno del disallineamento tra le scritture della Regione e quelle delle autonomie locali oggetto di campionamento, come nel prosieguo si dirà.

10. La Sezione ha accertato l'avvenuto adeguamento delle scritture di bilancio regionali alle statuizioni di cui alla precedente decisione n. 5/2021/PARI e, in particolare, la correzione dell'errore materiale relativo alla costruzione del fondo crediti di dubbia esigibilità, con riferimento ai capitoli d'entrata E00096, E00102 ed E00105 erroneamente esclusi dal calcolo; e la corretta quantificazione e iscrizione dell'accertamento di euro 48.415.197,80 e del correlato accantonamento del credito nei confronti del Consiglio regionale, in forza della sentenza n. 146/2019, con cui la Consulta aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali nn. 23/02 e 25/03 che avevano introdotto illegittimi emolumenti al personale assegnato a supporto delle attività dell'Assemblea legislativa.

10.1 Il Collegio ha verificato altresì l'avvenuta creazione di una banca dati delle entrate vincolate, costruita secondo un modello di contabilità analitica, in conformità agli obblighi scaturenti dai principi generali della contabilità pubblica (v. Allegato n. 6 D.lgs. 118/2011) come richiesto dalla Sezione sin dal primo giudizio di parificazione e da ultimo con la richiamata decisione n. 5/2021/PARI.

11. La Sezione ha rilevato alcune criticità che, sebbene ritenute allo stato, non ridondanti sull'equilibrio di bilancio e dunque sul risultato di amministrazione, meritano una specifica trattazione perché impongono alla Regione il dovere di adottare misure correttive adeguate, che saranno poi oggetto di controllo da parte della Sezione, nell'ambito dei successivi cicli di verifica.

**11.1. Impiego della cassa sanitaria per esigenze ordinarie.** Sul crinale della gestione della liquidità, la Sezione ha ravvisato il persistere di criticità già accertate nei precedenti giudizi di parificazione. In particolare, la Regione Campania, in continuità rispetto al passato ha prelevato consistenti risorse dalla cassa sanitaria per far fronte ad esigenze di quella ordinaria, provvedendo alla reintegrazione del vincolo solo nell'esercizio successivo, in



distonia rispetto ai principi contabili che autorizzano solo prelievi temporanei per momentanee carenze di liquidità (v. § 6.2 dell'Allegato 4/3 al D.lgs 118/2011 e ss.mm.ii.). Il Collegio rileva che l'uso reiterato e la sistematica mancata restituzione entro la fine di ciascun esercizio considerato potrebbero, invero, nascondere una sostanziale incapacità della Regione di programmare adeguatamente i propri flussi di cassa, o peggio, un difetto di effettive coperture della parte "ordinaria" del bilancio e della impossibilità di finanziare tali latenti squilibri. Il descritto fenomeno, ancorché stia assumendo una critica ripetitività, allo stato, non pare abbia prodotto sugli enti del servizio sanitario regionale, particolari effetti distorsivi in termini di peggioramento dei tempi di pagamento e di erogazione dei LEA. In ragione, tuttavia, del rischio di ridondanza sul principio di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), il Collegio richiama l'attenzione della Regione sulla necessità di individuare idonee misure, anche gestionali, al fine di riportare l'impiego dello strumento in esame nel richiamato perimetro normativo.

**11.2 Erogazione delle risorse agli Enti del SSR.** L'articolo 117 comma 3 del Decreto Legge n. 34/2020, ha previsto per il 2020, in deroga a quanto disposto all'articolo 3, comma 7, del D.L. n. 35/13, l'obbligo per le regioni di erogare ai rispettivi Servizi sanitari regionali, entro la fine dell'esercizio, il 100 per cento delle risorse destinate alla sanità incassate dallo Stato o destinate dalle stesse regioni. Il Collegio osserva che, sebbene l'adempimento al predetto obbligo, certificato dal Tavolo di verifica del Ministero in data 29 marzo 2021, sia stato formalmente conseguito, le modalità impiegate non appaiono coerenti con la finalità della norma, volta ad assicurare la disponibilità di risorse liquide agli enti del servizio sanitario impegnati in prima linea nella gestione della pandemia. La Regione, in sostanza, ha trasferito il saldo delle risorse incassate dallo Stato, ammontanti a 779.924.985 euro alla Gestione sanitaria accentrata (di seguito anche G.S.A.) che, a sua volta, non ha poi provveduto alla concreta erogazione in favore degli altri enti del SSR, seppure al netto del fabbisogno proprio di G.S.A. ancora residuo (pari a circa 227 mln di euro e delle risorse da pay back per circa 140 mln di euro). Tenuto conto della peculiare natura di G.S.A. (centro di responsabilità interno alla stessa Regione, avente la precipua funzione di rilevazione contabile dei fatti gestionali che afferiscono al sistema sanitario regionale) e delle regole di rilevazione contabile (art. 29 del D.Lgs 118/2011 e ss. mm.ii.) il Collegio osserva che la presenza in gestione accentrata, al termine dell'esercizio, di risorse assegnate agli enti sanitari e non trasferite, quale debito "verso gli enti del SSR" è indice della mancata erogazione integrale delle risorse al sistema sanitario, come richiesto dall'art. 117 del D.L. 34/2020.

**11.3.** In relazione alla particolare funzione “tutoria” per gli equilibri di bilancio significativa attenzione è stata riservata all’analisi degli accantonamenti e in particolare del fondo rischi e oneri da contenzioso, del fondo residui perenti e del fondo crediti di dubbia esigibilità.

**11.4 Il disallineamento contabile e il fondo rischi.** Specifico approfondimento è stato dedicato al fenomeno del disallineamento contabile tra le scritture di bilancio della Regione e degli enti locali, che rappresenta un impedimento alla armonizzazione effettiva dei sistemi contabili, in cui la comunanza linguistica e dei processi, è strumento di garanzia del governo complessivo della finanza pubblica (v. Corte cost. sentenza n. 80/17).

Proseguendo nell’analisi avviata nel corso del giudizio di parificazione degli esercizi 2017 e 2018 (v. SRC Campania decisione 217/2019/PARI), si sono raffrontate le scritture di bilancio della Regione e quelle di ventiquattro comuni che presentavano gli scostamenti maggiori tra posizioni debitorie e creditorie, rispetto al complesso dei comuni campani, riscontrando che i maggiori disallineamenti riguardano il comune di Napoli.

Gli aspetti più critici emersi attengono, in particolare, ai debiti di parte corrente della Regione, mentre per quelli in conto capitale, trattandosi, per lo più, di contributi cd. “a rendicontazione” le discordanze sono riferibili alla mancata variazione di esigibilità da parte dei comuni (v. § 3.6 lett. C) dell’Allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011).

Con riferimento, invece, alla “tensione” contabile di parte corrente, la predetta analisi ha consentito di rilevare l’esistenza di un accertamento di euro 21.079.785,83 del comune di Napoli che, però, non ha trovato corrispondenza alcuna nei residui passivi della Regione. Si tratta, invero, di un credito per il finanziamento di stabilizzazioni di lavoratori socialmente utili, a tutt’oggi oggetto di contestazione giudiziale, non considerato dalla Regione nella costruzione del fondo rischi contenzioso (v. *infra* § 11.5).

Sul presente problema, il Collegio ritiene non più procrastinabile l’avvio di una formale interlocuzione con le amministrazioni locali beneficiarie, al fine di pervenire ad una concreta “circularizzazione” tra i propri debiti e gli speculari crediti comunali e, quindi, alla definizione di un accantonamento a mitigazione del rischio. Peraltro, l’abbrivio di tale procedimento consentirebbe anche di intervenire sull’elevata mole di residui perenti, oggetto di continue reiscrizioni da parte della Regione (v. *infra*).

**11.5. Il fondo residui perenti** La Regione ha iscritto al 31/12/2020, quale quota accantonata al Fondo residui perenti, l’importo di euro 889.533.064,31, pari al 100% dello stock di residui perenti conservati. Tale valore è in diminuzione, rispetto all’omologo dato del 2019 e 2018 in cui ammontava a euro 1.060.214.183,58. Infatti, a seguito dell’attività di riaccertamento, la Regione ha provveduto alla cancellazione di residui perenti per euro 171.572.104, rispetto ai

quali tuttavia, anche quest'anno, come nel 2019, si è riservata di effettuare reiscrizioni in presenza di elementi probativi della sussistenza dell'obbligazione giuridica. Il Collegio osserva che la predetta circostanza solleva dubbi in ordine all'effettività della riferita attività di riaccertamento.

**11.6. Il fondo contenzioso.** Il fenomeno del disallineamento contabile sopra descritto si incrocia inevitabilmente con l'accantonamento al fondo contenzioso, con specifico riferimento ai debiti oggetto di contestazione giudiziale. La Sezione, come detto, ha accertato l'esistenza di un debito della Regione nei confronti del comune di Napoli, per il quale pende attualmente un giudizio. A tal riguardo, l'Amministrazione, sulla scorta della relazione della propria Avvocatura, ha stimato il rischio di soccombenza come "possibile", ritenendo comunque prudente prevedere, agli esiti del giudizio di parificazione, una percentuale di accantonamento pari al 75% della pretesa, per una complessiva somma di euro 15.809.839,37. Tale somma, quindi, andrà ad incrementare il valore del fondo, già quantificato in euro 320.076.632,21. Peraltro, l'emersione di tale debito non censito e non considerato tra le poste del fondo contenzioso, incrina l'affidabilità complessiva dell'accantonamento stesso, onerando ad una ricognizione complessiva dei giudizi pendenti, ivi inclusi quelli più risalenti nel tempo, onde pervenire ad un congruo accantonamento, su cui il Collegio dei Revisori deve esercitare le proprie prerogative di controllo e di verifica.

**11.7. Il fondo crediti di dubbia esigibilità.** Nel corso degli ultimi tre esercizi si è registrata una progressiva riduzione dell'accantonamento in parola. Il predetto fondo, infatti è passato dal valore di euro 620.040.274,74 del 2018, a quello di 431.875.679,40 euro del 2019, attestandosi nel 2020 in 426.740.927,89 euro. Tale progressiva riduzione è essenzialmente riconducibile all'applicazione del principio contabile applicato § 3.3. dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011 (come modificato ed integrato dal D.lgs. 126 del 10/08/2014, Allegato A/2). Il principio testé menzionato consente di escludere dal calcolo del fondo, le entrate da manovre fiscali regionali (addizionale IRPEF e maggiorazioni IRAP) destinate al finanziamento della sanità o libere, purché accertate sulla scorta delle stime comunicate dal Ministero delle finanze. La norma ha introdotto un'ulteriore deroga alla obbligatorietà dell'accantonamento per dubbia esigibilità, rispetto a quelle elencate dal medesimo principio, nei successivi capoversi, riferite a risorse contraddistinte da un elevato grado di certezza di realizzazione in termini di cassa. La medesima affidabilità, sia in termini di tempestività di incasso che di certezza della riscossione, tuttavia, non connota le entrate accertate sulla scorta delle mere stime ministeriali, come è emerso agli esiti dell'istruttoria.

In ragione di ciò parrebbe determinarsi qualche discrasia con l'impianto sistematico della contabilità armonizzata che vede nell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost), il suo principio informatore. Infatti, all'accertamento, in base alle stime ministeriali, nonché all'esclusione delle predette entrate dal "cluster" impiegato per il calcolo del FCDE, indipendentemente dalla loro destinazione, è connaturato il rischio di impiegare a copertura degli impegni già assunti, risorse non certe o, comunque, non in grado di tradursi, nel corso dell'esercizio, in cassa.

Tale frizione è ancora più evidente nel caso di entrate senza vincolo di destinazione in quanto per queste, a differenza di quelle destinate alla sanità, trova applicazione il principio della competenza finanziaria potenziata e quindi anche l'obbligo di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, nella sua duplice funzione di neutralizzazione del rischio da "mancata riscossione" e di "assorbimento delle minusvalenze da intempestiva riscossione" (v. Corte costituzionale, sentenza n. 279/2016).

Nel corso dell'istruttoria, tuttavia è emerso che l'accantonamento a FCDE senza la deduzione dal calcolo delle entrate a destinazione libera sarebbe stato pari a euro 403.595.419,05, risultando ancora più basso del valore attualmente determinato. Infatti, la Regione, consapevole che l'applicazione del divisato principio avrebbe ridotto ulteriormente il valore dell'accantonamento, con particolare riferimento al titolo I dell'Entrata, è intervenuta, a consuntivo, a "bilanciare" la predetta riduzione aumentando del 60% l'accantonamento al titolo III, secondo un'anomala logica compensativa che non pare in linea con criteri rigorosi imposti dal principio contabile armonizzato.

### **P.Q.M.**

sulla base delle motivazioni espresse nella Relazione allegata alla Decisione, dei dati acquisiti e nei limiti delle verifiche effettuate, sentiti la Regione e il Pubblico Ministero;

### **PARIFICA**

il Rendiconto Generale della Regione Campania 2020, trasmesso con nota la nota prot. regionale n. 2021-13054/UDCP/GAB/CG del 16/06/2021 U, acquisita al prot. Cdc n. 7391 del 16/06/2021, in tutte le sue componenti, ex art. 63 del D.lgs. n.118/2011, ad eccezione del fondo rischi contenzioso per il mancato accantonamento di euro 15.809.839,37, quale valore attuale, come stimato dalla Regione, del rischio di soccombenza connesso al riferito giudizio

nei confronti del comune di Napoli.

### **APPROVA**

l'annessa Relazione che costituisce parte integrante della presente decisione;

### **INVITA**

l'Amministrazione Regionale ad adottare le misure correttive indicate nella predetta relazione allegata alla presente decisione, onde porre rimedio alle criticità evidenziate;

### **ORDINA**

la restituzione del rendiconto, munito del visto della Corte, al Presidente della Giunta regionale, per la successiva presentazione al Consiglio regionale;

### **DISPONE**

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

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2021.

GLI ESTENSORI

Marco Catalano

Ilaria Cirillo

IL PRESIDENTE

Maria Paola Marcia

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 15 dicembre 2021, è stata depositata in Segreteria

Il Direttore della Segreteria

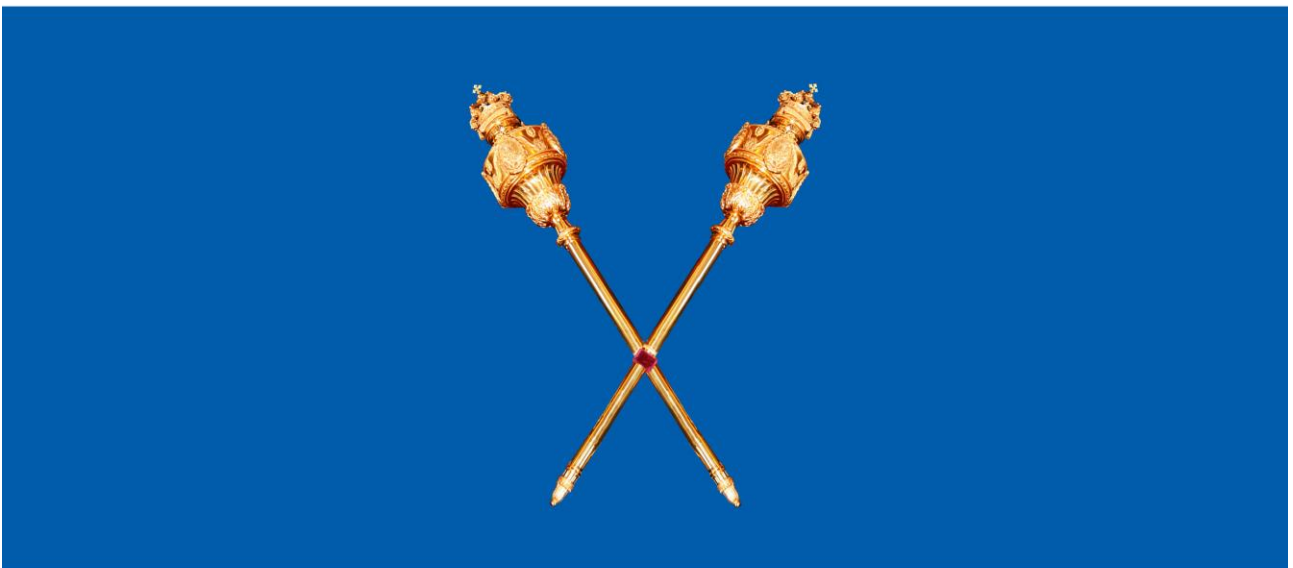
Giuseppe Imposimato



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

**RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE PER L'ESERCIZIO  
2020 DELLA REGIONE CAMPANIA**



## INDICE

PARTE PRIMA .....	6
1 Premessa .....	6
1.1 Il giudizio di parificazione nella lettura della Corte costituzionale.....	7
1.2 L’instaurazione del giudizio di parifica e la metodologia istruttoria sul rendiconto 2020.....	9
1.3 I precedenti giudizi di parifica .....	11
1.4 La verifica dei <i>Dicta</i> di cui alla Decisione n. 5/2021 PARI.....	12
2 Analisi generale della manovra di bilancio per il 2020.....	16
3 Gli strumenti della programmazione regionale .....	19
4 Il documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020-2022.....	21
5 La Nota di aggiornamento del DEFR .....	22
6 La legge di stabilità regionale 2020 .....	22
7 Il bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022 .....	24
8 Gli scostamenti dalle previsioni. Le variazioni al bilancio di previsione 2020. ...	26
9 La legislazione dell’esercizio 2020. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio ...	27
10 Sintetica analisi sulla composizione della manovra di bilancio. Previsioni iniziali e definitive di competenza e di cassa delle entrate e delle spese regionali .....	30
11 Classificazione delle spese per missioni: principi generali .....	36
11.1 L’analisi della spesa nel bilancio regionale articolata per missioni .....	37
12 La programmazione degli interventi a sostegno dell’economia della Regione Campania. Il Piano socio economico.....	44
13 Sintetica analisi dell’entrata per fonte .....	46
14 La ricognizione analitica della Regione dei trasferimenti in favore del sistema delle Autonomie locali.....	51
PARTE SECONDA.....	56
15 Il Rendiconto di gestione dell’esercizio 2020. La gestione dell'entrata .....	56

15.1 Analisi dell'andamento delle entrate del Titolo I nel triennio 2018-2020. ....	58
15.2 La nuova tecnica di contabilizzazione finanziaria dei rapporti con la società So.Re.Sa. ....	65
15.3 Risorse impiegate per la gestione della “pandemia” .....	68
15.4 Applicazione dell'avanzo.....	71
16 Crediti vantati dalla Regione Campania nei confronti dello Stato .....	73
17 La Gestione della Spesa .....	77
17.1 La Spesa del Personale.....	80
17.1.1 Il Contenimento delle spese di personale. Il quadro normativo .....	81
17.1.2 La consistenza della dotazione di personale .....	83
17.1.3 Il vincolo della “sostenibilità” della spesa di personale per le Regioni .....	86
17.1.4 La sostenibilità per nuove assunzioni a tempo indeterminato per la regione Campania.....	87
17.1.5 Il limite delle risorse per il trattamento accessorio.....	91
18 I controlli dell'Organismo interno di valutazione.....	96
19 Le relazioni di debito-credito con gli enti locali. ....	99
20 I precedenti giudizi di parifica .....	101
20.1 Il raffronto dei dati: il fenomeno del disallineamento contabile.....	102
20.2 L'approfondimento dei rapporti debitori con il Comune di Napoli. ....	112
Tabella n. 52 - Finanziamento statale per la linea 1 della metropolitana tratto centro direzionale – Capodichino, di cui alla deliberazione CIPE 77/2019 e DGR 628 del 10/10/2019.....	116
21 La verifica degli equilibri di bilancio. La legge 24 dicembre 2012 n. 243.....	121
21.1 Gli equilibri nel bilancio di previsione 2020.....	124
21.2 Gli equilibri di bilancio nello schema di rendiconto 2020.....	127
22 Il quadro generale riassuntivo del Rendiconto 2020.....	129
23 Sintetiche valutazione sulla determinazione dei nuovi equilibri di bilancio. ..	133
24 Indebitamento. Disciplina in materia di indebitamento degli enti territoriali – limiti qualitativi di ricorso all'indebitamento. ....	135
24.1 Ricognizione delle diverse fattispecie di indebitamento.....	144



24.2 La rinegoziazione del mutuo MEF .....	148
24.3 Le anticipazioni di liquidità. L'anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013 e ss.mm.ii. ....	148
24.4 L'anticipazione di liquidità per fronteggiare l'emergenza sanitaria .....	152
25. I contratti derivati.....	158
25.1 Il Ricorso al mercato finanziario da parte della Regione Campania. Interest rate swap per la ristrutturazione del mutuo .....	161
25.2 L'amortizing swap e il cross currency swap e le operazioni di Buy-back dei BOR (Buoni Ordinari Regionali). ....	165
25.3 Rappresentazione contabile dei derivati per effetto delle prescrizioni di cui alla decisione n. 5/2021/PARI. ....	169
26 Il risultato di amministrazione. ....	174
26.1 Analisi del disavanzo.....	180
27 La Gestione di cassa .....	187
27.1 Gestione cassa ordinaria vincolata.....	193
27.1.1 La natura "anfibia" dei vincoli.....	196
27.2 Gestione cassa sanitaria. L'utilizzo della cassa sanitaria per spesa "ordinaria" .....	198
27.3 Verifica del rispetto dell'art. 117, comma 3, del Decreto-legge n. 34/2020 ...	209
Di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti.....	216
Di cui rimanente in GSA .....	216
27.4 L'analisi dei LEA, anticipazioni di tesoreria, ITP: Regione ed Enti del Servizio sanitario regionale. il "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria" .....	219
27.4.1 La verifica del raggiungimento dei LEA: le analisi condotte sulla Regione e sugli Enti del SSR.....	219
27.4.2 Le verifiche istruttorie effettuate sulla Regione.....	220
27.4.3 Le verifiche istruttorie effettuate sugli Enti del SSR .....	221
27.5 Anticipazioni di tesoreria e ITP: le verifiche istruttorie condotte sugli Enti del SSR.....	226

28 La gestione dei residui. Analisi gestione residui attivi.....	231
28.1 Analisi della gestione residui passivi .....	237
29 Il Fondo pluriennale vincolato. L’andamento del FPV nel corso dell’esercizio oggetto di parificazione. L’evoluzione nel biennio 2019 – 2020 .....	240
30 Gli accantonamenti. Il Fondo residui perenti.....	244
30.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità’ .....	251
30.1.1 Le modalità di calcolo: applicazione del principio § 3.3 del principio applicato 4/2 al D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.....	254
30.1.2 L’esclusione dell’obbligo di accantonamento a FCDE per le manovre fiscali regionali. ....	261
30.1.3 La coerenza dell’esclusione dell’obbligo di accantonamento a FCDE per le manovre fiscali regionali destinate alla sanità .....	265
30.2 Fondo rischi e Oneri da contenzioso .....	270
30.2.1 La quantificazione del fondo contenzioso da parte della regione Campania. Il ruolo dell’Organo di revisione.....	273
30.3 Fondo rischi società partecipate. Verifica dei rapporti crediti/debiti reciproci tra ente Regione e proprie partecipate .....	277
31 Conto del Patrimonio. Le variazioni del patrimonio netto .....	282
31.1 Fondo svalutazione crediti.....	289
INDICE DELLE TABELLE.....	292
INDICE DEI GRAFICI.....	297

## PARTE PRIMA

### 1 Premessa

La “resa del conto” è il momento conclusivo del ciclo di bilancio, funzionale *“alla verifica della regolarità dei conti e della correttezza delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni (...) attraverso il confronto con i dati previsionali di bilancio, trasformando i saldi “presunti” della legge di bilancio di previsione in saldi “accertati” (v. Corte costituzionale sentenze nn. 70/2012 e 250/2020)*. A tal proposito val la pena evidenziare come la Consulta abbia dato una forte spinta identitaria alla definizione del rendiconto non solo in chiave meramente contabile, ma come strumento di garanzia dell’assetto democratico della Repubblica.

La Corte costituzionale ne ha infatti rimarcato il nesso assiologico con la c.d. “contabilità di mandato”, affermando che il rendiconto opera *“in termini di responsabilità degli amministratori per l’impiego di risorse finanziarie pubbliche nel rispetto dei canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione amministrativa”* (sentenza 26/11/2020, n. 250).

È evidente quindi che “il rendiconto di quanto realizzato” e del “consumo delle risorse impiegate” richiedono come elemento indefettibile la trasparenza dei conti, proprio a garanzia del controllo democratico da parte dei cittadini del mandato elettorale e al contempo, come “grimaldello” per la responsabilizzazione degli amministratori nello svolgimento del *munus publicum*.

Quanto al profilo strettamente gius-contabile, la Consulta ha chiarito che nell’ambito dell’armonizzazione della finanza pubblica, il rendiconto assume analogo rilievo a quello del bilancio di previsione, *“operando sinergicamente con esso, nella comune funzione di complessiva legittimazione dell’operato dell’amministrazione nell’ambito del ciclo di bilancio, e nel costituire la base per la costruzione dei dati nazionali utili alla programmazione finanziaria dello Stato, alla verifica dell’osservanza degli impegni assunti a livello nazionale ed europeo, alla determinazione delle conseguenti manovre di bilancio”*.

Per tale motivo, il rendiconto deve contenere degli elementi indefettibili, in coerenza con le risultanze degli allegati al bilancio previsti dal D.lgs. n. 118/2011, puntualmente indicati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 4/2020) e segnatamente *“tre elementi*

*fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri"* (sentenza n. 49 del 2018).

## **1.1 Il giudizio di parificazione nella lettura della Corte costituzionale**

Nel delineato quadro si inserisce il giudizio di parificazione del rendiconto regionale. Il D.L. n. 174/2012, conv. dalla L. n. 213/2012, nel potenziare i controlli sugli enti territoriali, ha esteso espressamente il giudizio di parificazione sul "rendiconto generale" delle regioni a statuto ordinario, già previsto per lo Stato e per la regione Sicilia in età pre-repubblicana. La Novella del 2012 si è rivelata fondamentale nell'ottica dell'attuazione delle riforme costituzionali del Titolo V (L. cost. n. 3/2001) e del diritto del bilancio (L. cost. n. 1/2012), strettamente connessa all'appartenenza dell'Italia alla comunità "politica" dell'Unione europea.

La riforma si inserisce sulla scia dell'attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost. ed in particolare integra il quadro normativo presupposto dall'art. 20 della L. n. 243/2012, garantendo la tutela dei beni-valori che il bilancio e il suo diritto presidiano, in primo luogo, il principio democratico e l'uguaglianza nell'erogazioni dei livelli essenziali delle prestazioni.

Tanto premesso, il Legislatore, con l'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012, prevede *che "il rendiconto regionale è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39<sup>1</sup>, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente*

---

<sup>1</sup> La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro.

*della giunta regionale e al consiglio regionale”*. A mente del richiamato articolo 40, la Corte dei conti delibera sul rendiconto *“con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”*.

Le scarse indicazioni rinvenibili nei testi normativi sono state, nel tempo *“compensate”* dalla giurisprudenza costituzionale. La Consulta, infatti, ha contribuito a delineare la fondamentale attività, ascritta nel giudizio di parifica, al Giudice contabile: l'accertamento *“del risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”* (v. Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019). Infatti, il predetto accertamento è *“parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di “equilibrio dei bilancio”* (v. Corte costituzionale, sentenza n. 247/2017).

L'oggetto principale del giudizio di parificazione è il saldo ed il prospetto del risultato di amministrazione (v. Corte costituzionale, sentenza n. 138/2019), che deve essere idoneo ad esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente (v. Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018). Tale saldo è il punto terminale di un processo di rappresentazione, disciplinato dalla legge, che serve a descrivere lo stato degli equilibri dell'ente. Il riscontro della correttezza del processo logico - matematico che consente di arrivare a tale saldo (parificazione) e la verifica della sua conformità alle prescrizioni di legge e costituzionali (verificazione) costituisce, pertanto, l'oggetto del giudizio dinanzi al Giudice contabile.

Pertanto, la parifica del rendiconto regionale non rileva solo sul piano della corrispondenza formale di poste contabili ma opera, soprattutto, in termini di veridicità, attendibilità e sostenibilità di tali risultanze, rispetto al conseguimento dell'obiettivo fondamentale, costituito dall'equilibrio effettivo e strutturale del bilancio, quale bene pubblico, e dalla prevenzione dei rischi di squilibrio. Infatti, come rimarcato dalla Consulta *“gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011, in tema di armonizzazione dei conti pubblici, non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale”* (v. Corte costituzionale, sentenza n. 279/2016).

D'altra parte, la *“sincerità dei conti”* (*recte* affidabilità) è un valore indefettibile di ogni documento di bilancio, in quanto strumentale al controllo democratico sulle scelte allocative

e programmatiche compiute dagli amministratori pubblici, tenuti alla “resa del conto” verso i cittadini.

## **1.2 L’instaurazione del giudizio di parifica e la metodologia istruttoria sul rendiconto 2020.**

La Giunta regionale ha approvato, con deliberazione n. DDL 238 del 01/06/2021, lo schema di Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2020, completo di tutti gli allegati, predisposto dalla Direzione Generale per le Risorse Finanziarie e lo schema del relativo disegno di legge di approvazione. Tali documenti sono stati trasmessi a questa Sezione con nota prot. 2021-13054/UDCP/GAB/CG del 16/06/2021 U, acquisita al prot. Cdc n. 7391 del 16/06/2021. La Relazione di accompagnamento al rendiconto come prevista dall’art. 3 del D.L. 174/2012 è stata tuttavia trasmessa solo in data 24 novembre 2021, a seguito di specifico sollecito da parte della Sezione.

Pervenuta la descritta documentazione, sul piano istruttorio, si è proceduto alla formazione di un apposito fascicolo d’ufficio, accessibile a tutte le Parti del giudizio di parifica, comunicando anche alla Procura ogni iniziativa istruttoria. Nel predetto fascicolo sono confluite tutte le note istruttorie e le correlate risposte della Regione.

Allo stesso modo, le conclusioni istruttorie in vista dell’udienza di preparifica sono state comunicate all’Amministrazione regionale e alla Procura, a garanzia del contraddittorio e della partecipazione di tutte le parti necessarie del giudizio.

Anche quest’anno, come per il 2019, ma in discontinuità rispetto ai precedenti giudizi, il ricorso a modalità istruttorie articolate (quali, ad esempio, l’accesso *in loco*) è stato limitato anche dalla necessità di osservare le norme emergenziali dettate per contrastare la diffusione della pandemia da Covid-19. L’audizione con i rappresentanti della Regione si è svolta in presenza e alla stessa ha partecipato anche la Procura, sebbene da remoto avvalendosi della piattaforma Microsoft Teams, secondo procedure atte ad assicurare la previa individuazione dei partecipanti ed a garantirne la segretezza. Di tale audizione è stato redatto apposito verbale, poi confluito nel suddetto fascicolo.

Il procedimento per la parificazione del rendiconto 2020 è stato avviato, in continuità con la prassi oramai consolidata di questa Sezione, con l’analisi della relazione allegata, e con il

supporto del parere del Collegio dei revisori dei conti e della relazione-questionario. In coerenza con il predetto consolidato metodo e in attesa del completamento della procedura di sottoscrizione del protocollo di intesa per l'accesso diretto, a distanza, al *software* della contabilità della Regione, per accelerare il procedimento istruttorio, gli Uffici dopo aver analizzato l'assetto generale della finanza regionale, hanno avviato direttamente il procedimento di controllo disponendo incumbenti istruttori<sup>2</sup> a cui la Regione ha puntualmente dato riscontro<sup>3</sup>.

Le aree di approfondimento istruttorio sono state selezionate dagli Uffici in continuità con le indagini svolte negli ultimi sei giudizi (annualità 2012 - 2019, con la unificazione in un solo processo del giudizio sui rendiconti 2015-16 e 2017-2018), scegliendo ambiti in parte già analizzati ed oggetto di riserva di parificazione, - nel corso dei giudizi precedenti, al fine di verificare il percorso di superamento delle anomalie riscontrate.

Pertanto, si è proceduto a instaurare puntuali verifiche tecnico - contabili, anche su base statistica - campionaria, in ordine alle diverse componenti del risultato di amministrazione. Segnatamente, l'esame degli Uffici istruttori della Sezione ha avuto, a oggetto: l'impiego delle risorse, affluite all'ente, per la gestione dell'emergenza connessa alla diffusione del Covid -19, il disallineamento tra le poste contabili, iscritte nel bilancio delle Regione, e quelle degli Enti locali, all'uopo campionati, il sistema dei vincoli di cassa, l'impiego di "cassa vincolata sanitaria" per il pagamento di spesa "non sanitaria, il trasferimento dei fondi agli enti del SSR, il rispetto dei vincoli in materia di indebitamento, nonché la rappresentazione in bilancio dello stesso, la congruità degli accantonamenti, in particolare, del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo rischi contenzioso.

---

<sup>2</sup> v. note di richiesta prot. n.8086, del 14.07.2021, n. 8316, del 28.07.2021, n. 8368, del 238.07.2021, n. 9919, del 16.09.2021, n.9920, del 16.09.2021, n. 10244, del 28.09.2021, n. 10793, dell'11.10.2021, n. 11664, del 18.10.2021, n. 12065, del 2.11.2021, n.12368, del 17.11.2021.

<sup>3</sup> v. note di riscontro della Regione prot. n. 10234, del 28.09.2021, n. 10306, del 29.09.2021, n. 10860, dell'11.10.2021, n. 10838, del 12.10.2021, n. 11643, del 18.10.2011, n. 11944, del 26.10.2021, n. 11945, del 26.10.2021, n. 12121, dell'8.11.2021, n. 12241, dell'11.11.2021, n. 12243, dell'11.11.2021, n. 12244, dell'11.11.2021, n. 12300, del 15.11.2021, n. 12556, del 23.11.2021

### 1.3 I precedenti giudizi di parifica

Secondo l'insegnamento del Giudice delle Leggi il bilancio è "un bene pubblico in sé" in quanto strumento di "democrazia cognitiva" – di c.d. "accountability" - delle scelte allocative delle risorse, compiute dagli amministratori, in un ciclo unitario di gestione, articolato in una continua programmazione e rendicontazione, e in grado di incidere sui diritti ed aspettative pubbliche (v. Corte costituzionale nn. 10/2016, 184/2016, 275/2016, 247/2017, 18/2019 e 115/2020).

La continuità del ciclo di bilancio, a ben vedere, è il "riflesso finanziario" della necessaria continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), quale corollario del fondamentale principio del buon andamento.

Il principio della continuità riguarda, infatti, anche i dati contabili, che nell'incedere degli esercizi, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nei documenti di chiusura e di riapertura dei conti. Peraltro, il principio *de quo* è intrinsecamente connesso a quello dell'equilibrio dinamico del bilancio di cui all'art. 81 Cost., in quanto esso "*collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato*" (*ex plurimis*, Corte costituzionale n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e consuntivi (v. Corte costituzionale nn. 49/2018 e 196/2018).

Sul crinale della continuità, mette conto evidenziare che il presente giudizio di parificazione si pone a valle di un'ampia operazione, svolta a partire dal 2013, di rientro dal disavanzo, oltre che di recupero dei ritardi accumulati nella rendicontazione regionale.

Con la decisione n. 217/2019/PARI, infatti, si è chiuso un percorso: delle tappe di questo iter, che in due occasioni (annualità 2015-2016 e 2017-2018) è passato attraverso la necessità della c.d. "doppia parifica", si è dato diffusamente conto, nella decisione n. 217/2019/PARI, in cui questa Sezione, a chiusura del percorso, ha evidenziato, in modo puntuale, un processo di riduzione del disavanzo, con un apprezzabile livello di *compliance*, la cui dimensione è stata accertata anche grazie alle verifiche di questa Sezione, in special modo quelle effettuate sui rendiconti delle annualità 2013 e 2014. Invero, le parificazioni inerenti a tali annualità hanno portato all'emersione, *illo tempore*, di squilibri non evidenziati dal risultato di amministrazione che era stato riaccertato dalla Regione.



A valle di questo complesso processo di “recupero”, con la successiva decisione n. 5/2021/PARI, relativa all’esercizio 2019, la Sezione, oltre a determinare precise statuizioni, come si dirà in prosieguo, ha preso atto dell’uscita dal commissariamento per la sanità della regione Campania in data 24/01/2020, disposta con DPCM del 5 dicembre 2019.

Prima di passare *funditus* all’esame del rendiconto 2020, non ci si può esimere dal considerare che l’esercizio esaminato si manifesta come del tutto eccezionale in considerazione dell’evento pandemico che ha profondamente messo in discussione la geometria dei valori giuridici e, al contempo, ha rappresentato, forse, il vero banco di prova dell’equilibrio dinamico di bilancio che ha dovuto concretamente favorire il nucleo indefettibile delle prestazioni sociali e sanitarie.

#### **1.4 La verifica dei *Dicta* di cui alla Decisione n. 5/2021 PARI**

Con decisione n.5/2021 PARI, al netto delle poste su cui si è riservata un successivo giudizio e delle quali si darà conto nel prosieguo della presente Relazione, questa Sezione ha parificato il Rendiconto della regione Campania, inerente all’annualità 2019, ad eccezione delle seguenti poste contabili:

- prospetto del risultato di amministrazione, ai sensi dell’Allegato 10 del D.lgs. n. 118/2011, nella parte in cui non contabilizzava correttamente nel FCDE, la svalutazione per le poste di entrata E00096, E00102 ed E00105;
- le poste necessarie a eseguire correttamente il giudicato di cui alla decisione n. 172/2019/PARI, segnatamente la posta di entrata (capitolo E02553) e lo specifico accantonamento nel risultato di amministrazione (“Accantonamento credito nei confronti del Consiglio regionale”, di cui all’allegato 33 del rendiconto), in quanto quantificati in euro 14.270.586,34, anziché in euro 48.415.197,80.

La predetta decisione n. 5 veniva adottata agli esiti della Camera di consiglio del 30/12/2020 e depositata, successivamente in data 30.01.2021.

L’esecuzione dei *dicta de quibus* emerge contabilmente dalla differenza tra i valori di parte accantonata e del risultato di amministrazione di “Riga A” *pre* e *post* parifica, riportati nel seguente prospetto.

**Tabella n. 1 - Raffronto risultato di amministrazione 2019 “pre” e “post” parifica.**

Risultato di amministrazione	2019 pre parifica	2019 post parifica
Fondo cassa al 1° gennaio	511.863.225,75	511.863.225,75
Riscossioni (competenza + residui)	17.955.933.516,67	17.955.933.516,67
Pagamenti (competenza + residui)	18.023.053.918,73	18.023.053.918,73
Saldo di cassa al 31 dicembre	444.742.823,69	444.742.823,69
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	444.742.823,69	444.742.823,69
Residui attivi	9.612.511.104,34	9.646.655.715,80
<i>di cui derivanti da accert. di tributi effett. sulla base della stima del dip.</i>	2.224.599.748,67	2.224.599.748,67
Residui passivi	8.847.819.181,95	8.847.819.181,95
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	230.848.823,01	230.848.823,01
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	154.824.069,87	154.824.069,87
<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>	<b>823.761.853,20</b>	<b>857.906.464,66</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione</b>		
<b>Parte accantonata</b>		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	431.875.679,40	431.875.679,40
Fondo residui perenti	1.060.214.183,58	1.060.214.183,58
Fondo rischi da contenzioso	313.233.848,58	313.233.848,58
Fondo perdite società partecipate	14.332.291,00	14.332.291,00
Fondo DL 35 del 2013 art.3 al 31/12	2.355.242.790,17	2.355.242.790,17
Fondo rischi partecipate	9.413.020,97	9.413.020,97
Fondo flussi positivi Swap (principio 3.23)	0,00	0,00
Accantonamento Credito nei confronti del Consiglio Regionale	<b>14.270.586,34</b>	<b>48.415.197,80</b>
Fondo compensazioni acqua Campania S.p.A.	221.699.863,03	221.699.863,03
Fondo copertura per incassi innominati	7.057.034,76	7.057.034,76
Fondo copertura entrate temp. Incassate su partite di giro	123.266.344,29	123.266.344,29
Oneri di ripristino autonomia imprenditoriale	22.024.228,40	22.024.228,40
<b>Totale parte accantonata</b>	<b>4.572.629.870,52</b>	<b>4.606.774.481,98</b>
<b>Parte vincolata</b>		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	165.283.257,90	165.283.257,90

Vincoli derivanti da trasferimenti	833.179.504,12	833.179.504,12
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	16.716.128,34	16.716.128,34
Altri vincoli	0,00	0,00
<b>Totale parte vincolata</b>	<b>1.015.178.890,36</b>	<b>1.015.178.890,36</b>
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>-4.764.046.907,68</b>	<b>-4.764.046.907,68</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2020

Per quanto attiene alla non corretta contabilizzazione nel FCDE della svalutazione per le poste di entrata E00096, E00102 ed E00105, la Regione aveva, già in quella occasione, riferito che la correzione del predetto errore contabile, avrebbe determinato una riduzione da euro 431.875.679,40 a euro 429.692.973,25, anziché un aumento dell'accantonamento complessivo. Infatti, l'Amministrazione aveva precisato che *“l'effetto dell'incremento dei residui da svalutare, pari ad euro 703.623,44, [era] più che compensato da un miglioramento delle percentuali di accantonamento per effetto dell'andamento storico degli incassi a residuo nel quinquennio precedente”* e aveva riferito, al contempo, che pur provvedendo a correggere il prefato errore contabile, avrebbe mantenuto per comodità, il maggiore accantonamento di euro 431.875.679,40.

Al riguardo, attesa l'impossibilità di reperire utili informazioni dalla lettura della L.r. n. 1, del 4/03/2021, avente a oggetto l'approvazione del rendiconto 2019, si è chiesto, alla Regione, di confermare l'avvenuta correzione dell'errore materiale accertato in sede di giudizio di parificazione dell'esercizio 2019 (v. Ordinanza Presidenziale n. 58/2021). L'Amministrazione, con le memorie trasmesse in occasione dell'udienza camerale istruttoria, ha confermato di aver provveduto alla correzione dell'errore materiale, aggiornando il cluster dei capitoli esclusi dall'accantonamento. Ha, quindi, riferito che *“in sede di adeguamento alle prescrizioni della Corte, ha deciso di confermare il complessivo accantonamento a FCDE incrementando l'accantonamento sul il Titolo 3 del medesimo importo pari alla lieve riduzione dell'accantonamento che si è registrata sul titolo 1 per effetto della correzione dell'errore materiale”*. Ha, infine, trasmesso il seguente prospetto riassuntivo:

	FCDE Pre Parifica	FCDE Post Parifica	Diff
<b>Tit. 1</b>	182.712.120,90	180.529.414,75	-2.182.706,15
<b>Tit. 2</b>	103.577,65	103.577,65	0,00
<b>Tit. 3</b>	244.657.940,88	246.840.647,03	2.182.706,15
<b>Tit. 4</b>	4.282.685,01	4.282.685,01	0,00
<b>Tit. 5</b>	119.354,95	119.354,95	0,00
	<b>431.875.679,40</b>	<b>431.875.679,40</b>	<b>0,00</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Con riferimento, invece, al credito nei confronti del Consiglio regionale, dal prospetto di raffronto sopra riportato (v. tabella n.1) **emerge l'avvenuto adeguamento del fondo di accantonamento del credito nei confronti del Consiglio regionale, che passa da euro 14.270.586,34 ad euro 48.415.197,80, in forza del corretto recepimento delle statuizioni della sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019, come peraltro confermato dalla Regione anche nella relazione sulla gestione del 2020, nella quale si precisa che il predetto accantonamento viene mantenuto anche nell'esercizio oggetto d'analisi.**

Giova a tal riguardo, ricordare che con la più volte richiamata decisione n. 5/2021, questa Sezione ha avuto modo di affermare che *“la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità delle Leggi regionali n.20/2002 e n.25/2003, ha privato di copertura normativa i trasferimenti operati dalla Giunta verso il bilancio del Consiglio regionale, volti a finanziare il pagamento delle indennità accessorie, che perciò stesso sono divenute illegittime, così da doversi recuperare nella loro interezza, per il necessario ripristino dello status quo ante, nel doveroso rispetto del principio di equilibrio di bilancio, in relazione alla ordinaria efficacia retroattiva delle pronuncia della Consulta”*.

Sicché *“il mancato ed integrale recupero di quanto trasferito sine titolo”* si è affermato *“oltre a privare di effettività il giudicato costituzionale e contabile, non consente di ripristinare la corretta “costruzione” del bilancio e dei suoi equilibri, ai sensi dell’art. 97, comma 1, e 81 Cost. e neanche di realizzare il contenimento della spesa di personale in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art.3 Cost.), per il raggiungimento di comuni obiettivi di finanza pubblica”*. In ragione di ciò, la Sezione, pur riconoscendo assoluta autonomia dell'Assemblea legislativa nella definizione del *“quomodo”* del recupero, ha disposto che la restituzione dell'indebitato dovesse essere integrale e ricomprendere *ogni* posta in uscita dal bilancio della Regione, connessa alla

corresponsione dell'emolumento illegittimo, ivi incluse quelle relative alle imposte e agli oneri previdenziali.

Va, quindi, tenuto conto dell'effetto certativo e prescrittivo delle statuizioni del Giudice contabile.

Anche a tal riguardo, la Giunta regionale è stata invitata a riferire in merito alla avvenuta restituzione delle somme, nella misura eventualmente già recuperata dal Consiglio, nei confronti dei percettori *sine titolo*. La Regione, con le memorie trasmesse in data 1 dicembre 2021 (v. nota prot. n. 601420), con specifico riferimento al personale dipendente della Giunta Regionale, ha riportato la relazione della Direzione Generale per le Risorse Umane. Da tale resoconto, in sintesi, risulta che la medesima Direzione ha determinato, per ciascun dipendente destinatario del recupero, la somma da trattenere mensilmente entro i limiti di legge *“comunicando, altresì, il relativo piano di ammortamento che, per alcuni, atteso l'elevato importo del debito e l'esiguo quinto disponibile, prevedeva durate teoriche anche di 50 anni. Il recupero in parola veniva azionato, a decorrere da febbraio 2021, nei confronti del personale in servizio. Nei confronti dei cessati nel corso dei mesi successivi e/o già cessati al momento in cui sono pervenute le comunicazioni di indebito, qualora si sia riscontrata un'erogazione a favore degli stessi per sentenza o altre analoghe fattispecie, si è provveduto a recuperare anche l'intero importo nei limiti del debito esistente”*.

Per quanto attiene, infine, ai rapporti con il Consiglio Regionale, la Regione ha fatto presente che, all'atto del trasferimento delle somme effettivamente recuperate da parte del Consiglio regionale, si sarebbe proceduto alla loro imputazione sul cap. E02553 (relativo al credito di Euro 48.415.197,80 nei confronti del Consiglio), nonché alla speculare riduzione di pari importo dell'accantonamento al risultato di Esercizio.

## **2 Analisi generale della manovra di bilancio per il 2020**

Come tutte le manifestazioni di ricchezza e di fornitura di provvista per il perseguimento del pubblico interesse, il bilancio delle amministrazioni deve essere approvato prima dell'esercizio in corso e deve essere verificato alla fine per misurare il raggiungimento e/o lo scostamento dagli obiettivi.

Le riforme degli inizi degli anni '10 del 2000 hanno portato il nostro ordinamento costituzionale a recepire normative di carattere europeo che, abbandonata una visione statica dello stesso, hanno introdotto un principio fondamentale, quello del ciclo di bilancio visto come un insieme continuo di ricerca di risorse per l'effettuazione di impegni non avulso dalla esistenza di fasi cicliche anticicliche.

In questo contesto fondamentale importanza è data dalla programmazione concreta e consapevole degli obiettivi politici della legislazione in corso che si traduce in ricerca di fonti per gli impieghi nel corso dell'anno.

Tanto è vero che la legge n. 196 del 2009 (che reca le modalità di formazione del bilancio dello Stato) ha stabilito una precisa scadenza temporale (con termini certamente non perentori, ma che assumono una precisa valenza anche per una verifica preventiva da parte dell'Unione) per la approvazione del bilancio di previsione.

Chiaramente l'art. 81 della Costituzione, i cui *dicta* all'indomani dell'1.1.1948 erano rivolti essenzialmente allo Stato-Amministrazione, in una Repubblica ancora fortemente "accentratrice" e liberale, sono stati adattati e applicati anche alle altre pubbliche amministrazioni. È infatti lo stesso concetto di contabilità di Stato ad aver assunto un nuovo polimorfismo, declinandosi piuttosto in contabilità pubblica, con questo intendendosi la contabilità di tutte amministrazioni che, a cominciare da quelle più vicine alla comunità locale, soddisfano i vari livelli di prestazioni.

Ed è così che la programmazione è entrata a far parte anche dell'habitus degli enti locali e delle regioni, mercè il d.lgs. n. 118 del 2011 e le singole leggi regionali che, in armonia con la Costituzione, regolano la formazione del bilancio regionale.

Un semplice raffronto può illustrare quanto riferito.

Si riportano, in colonna e a seguire, gli artt. 7 della legge nr. 196 del 2009 e 36 del d.lgs. nr. 118 del 2011 che dettano le scadenze temporali della programmazione finanziaria.

Stato	Regione
Legge 196 del 2009 art. 7	Dlgs 118 del 2011 art 36
<p>2. Gli strumenti della programmazione sono: a) il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; b) la Nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; (17) [c] il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; (18)] d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno; (19) e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno; g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.</p>	<p>1. Il presente titolo disciplina i bilanci delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.</p> <p>2. La finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale.</p> <p>3. Le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione allegato al presente decreto. Il DEFR è approvato con una delibera del consiglio regionale. Con riferimento al periodo di programmazione decorrente dall'esercizio 2015, le regioni non sono tenute alla predisposizione del documento di economia e finanza regionale e adottano il documento di programmazione previsto dall'ordinamento contabile vigente nell'esercizio 2014. Il primo documento di economia e finanza regionale è adottato con riferimento agli esercizi 2016 e successivi. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina</p>

	<p>prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015.</p> <p>4. La regione adotta, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1 al presente decreto.</p>
--	---

Come si nota da questo quadro, la programmazione costituisce lo strumento cardine della politica economica finanziaria statale e regionale e il DEF (DEFR per le regioni) è lo strumento iniziale di analisi finanziaria dei fabbisogni destinato a tradursi nella legge di bilancio previsionale, non più annuale, ma pluriennale.<sup>4</sup>

### 3 Gli strumenti della programmazione regionale

Il d.lgs. 23.6.2011, n. 118 («*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), al Titolo III (artt. 36-73), contiene la disciplina dell'Ordinamento finanziario e contabile delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

In base al comma 3 dell'art. 36, le regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione; a tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite a un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle

<sup>4</sup> In tema di bilancio pluriennale, è noto che dopo la fine del conflitto mondiale si tentò di percorrere una strada in tal senso (il famoso piano Vanoni), che si scontrò sia con la novità del concetto che con una avversione ideologica alla programmazione finanziaria, ritenuta strumento tipico delle economie del socialismo reale.

In generale, invece, specie dopo la riforma del Six Pack, la programmazione è *tornata alla ribalta* in una nuova luce, vista cioè come lo strumento per la verifica della sostenibilità di medio lungo periodo delle voci di bilancio sia un'ottica di programmazione ideale delle risorse che di contabilità di mandato.



linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), approvato con delibera consiliare e predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (v. All. n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

Secondo il § 4.1 del predetto principio, gli strumenti della programmazione regionale sono:

- a) il documento di economia e finanza regionale (DEFR), che entro il 30 giugno di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio per le conseguenti deliberazioni;
- b) la nota di aggiornamento del DEFR, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio;
- c) il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;
- d) il disegno di legge di bilancio, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;
- e) il piano degli indicatori di bilancio, approvato dalla giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al Consiglio;
- f) il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno;
- g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- h) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno;
- i) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

La tabella sottostante riepiloga gli **strumenti della programmazione della Regione Campania relativi all'esercizio finanziario 2020 e al triennio 2020-2022**.

Tabella n. 2 – La manovra di bilancio anno 2020

Manovra di bilancio 2020		
Documento	Giunta	Consiglio
DEFR 2020-2022	Deliberazione n. 361 del 30.07.2019	Risoluzione di maggioranza del 15.10.2019*
Nota di aggiornamento del DEFR	Deliberazione n. 638 del 10.12.2019	Risoluzione di maggioranza del 23.12.2019*
Legge di stabilità 2020		L.R. 27 del 30.12.2019
Bilancio di previsione 2020-2022		L.R. 28 del 30.12.2019
Variazione di bilancio 2020-2022		L.R. 30 del 30.07.2020

\*art. 112 del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale

## 4 Il documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2020-2022

In base ai par. 5.2 e 5.3 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, il DEFR:

- definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione;
- ha la finalità di: *i)* rappresentare il quadro di riferimento per la definizione dei programmi da realizzare all'interno delle singole missioni e per la definizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli stessi; *ii)* orientare le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta; *iii)* costituire il presupposto dell'attività di controllo strategico;
- contiene le linee programmatiche dell'azione di governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione;
- è articolato in due sezioni: la prima è relativa al contesto economico e finanziario di riferimento e comprende la descrizione degli obiettivi strategici regionali; la seconda comprende l'analisi sulla situazione finanziaria della regione.

**Il DEFR per il periodo 2020-2022 è stato approvato con risoluzione di maggioranza del Consiglio regionale del 15.10.2019, ai sensi dell'art. 112 del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale.**

**Al riguardo si osserva che la risoluzione è correttamente riferita al triennio di programmazione 2020-2022 e che è stata assunta nel pieno rispetto dei termini di legge.**

Invero, ai sensi del punto 4.1 dell'allegato 4/1 al dlgs nr. 118 del 2011:

- a) entro il 30 giugno di ciascun anno la Giunta regionale presenta al Consiglio il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per le conseguenti deliberazioni;
- b) la Nota di aggiornamento del DEFR, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio.

**Il DEF nazionale è stato approvato dal Parlamento nella seduta del 20.10.2019, e la nota di aggiornamento del DEFR regionale il 23.12.2019.**

## **5 La Nota di aggiornamento del DEFR**

Per garantire la necessaria coerenza con gli aggiornamenti della finanza pubblica nazionale la Giunta regionale presenta al Consiglio la Nota di aggiornamento del DEFR annuale entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale, e comunque non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio (All. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, par. 6).

La Regione ha provveduto, con deliberazione di Giunta regionale n. 638 del 10.12.2019 ad approvare la Nota di aggiornamento del DEFR per il periodo 2020-2022 approvata con risoluzione di maggioranza del Consiglio regionale del 23.12.2019 (ex art. 112 del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale).

## **6 La legge di stabilità regionale 2020**

Come già detto, in base all'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, le regioni adottano, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione; detta legge contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.

Il contenuto della legge di stabilità regionale è declinato nel principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (All. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, par. 7), ai sensi del quale, per il periodo considerato nel bilancio di previsione, la legge in esame prevede:

- a) alle variazioni delle aliquote e delle altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi regionali;
- c) al rifinanziamento delle leggi di spesa regionali, escluse le spese obbligatorie e quelle continuative; alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;
- d) con riferimento
- e) alle spese pluriennali disposte da leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
- f) alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione;
- g) alle norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale od organizzatorio;
- h) alle norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione dei vincoli di finanza pubblica.

**La Regione ha approvato la legge di stabilità regionale con la Legge n. 27 del 30.12.2019,** contenente il **quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione 2020-2022.** Il provvedimento in parola prevede, per l'anno 2020, il rifinanziamento di leggi regionali di spesa per gli importi indicati nell'Allegato 1 alla stessa legge, tra i quali, i più rilevanti riguardano: la missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca in relazione a norme in materia di bonifica integrale per euro 12.050.000,00; la missione 5 - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali in relazione a interventi regionali di promozione dello spettacolo per euro 9.666,40; missione 10 - Trasporti e diritto alla mobilità in relazione al trasporto gratuito per gli studenti e agevolazioni tariffarie per euro 15.000.000,00.

L'approvazione del bilancio gestionale 2020-2022 è avvenuta con delibera di Giunta n. 7 del 15.01.2020, con cui si è provveduto, a ripartire le categorie e i macroaggregati in capitoli ai

fini della gestione e della rendicontazione, e ad assegnare ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa, le risorse necessarie al raggiungimento dei programmi finanziati nell'ambito dello stato di previsione delle spese.

## **7 Il bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022**

In base all'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011, il Consiglio regionale approva ogni anno, con legge, il bilancio di previsione finanziario che rappresenta il quadro delle risorse che la regione prevede di acquisire e di impiegare, riferite a un orizzonte temporale almeno triennale, esponendo separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione statale e regionale in vigore.

Il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto con le modalità previste dal principio applicato della programmazione di cui all'All. n. 4/1, dallo Statuto e dall'Ordinamento contabile.

Il § 9 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (All. n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011) prevede: la procedura di approvazione del bilancio di previsione regionale (§ 9.2), struttura (§ 9.4) e funzione autorizzatoria del bilancio di previsione finanziario (§ 9.5); il quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria (§ 9.6); la tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto (§ 9.7); l'elenco analitico delle risorse accantonate, vincolate e destinate agli investimenti rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione presunto (§§ 9.7.1, 9.7.2 e 9.7.3); i prospetti concernenti la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato e la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità (§§ 9.8 e 9.9); il prospetto degli equilibri di bilancio (§ 9.10); la nota integrativa (§ 9.11).

**Il Consiglio Regionale, con legge regionale n. 28 del 30 dicembre 2019, ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022 della Regione Campania,** secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, così come corretto ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126.

La Giunta regionale con la Deliberazione n. 694 del 30 dicembre 2019 ha approvato il Documento Tecnico di Accompagnamento al Bilancio di previsione 2020/2022, contenente,

ai sensi dell'articolo 39, comma 10, del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 la ripartizione delle Tipologie di Entrata in Categorie e dei Programmi di spesa in Macroaggregati per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione.

La legge di bilancio è costituita da quattro articoli, cui fanno seguito gli allegati con l'esposizione dei dati contabili e la Nota integrativa con i criteri per la determinazione delle previsioni di entrata e di spesa.

**Il bilancio di previsione per l'esercizio 2020 (artt. 1 e 2) ha previsto entrate e spese per complessivi euro 33.004.884.738,89 (al lordo delle entrate e spese per conto terzi e partite di giro per euro 4.900.750.000,00) in termini di competenza e per euro 38.846.142.588,92 in termini di cassa.**

Per l'esercizio 2021 sono state previste, in termini di competenza, entrate e spese per complessivi euro 31.052.584.066,05, e per l'esercizio 2022 il bilancio pareggia alla cifra di euro 30.843.388.862,78.

Al comma 4, 5 e 6 degli artt. 1 e 2 si prevede che per il triennio 2020/2022 siano autorizzati gli accertamenti e incassi e gli impegni e pagamenti nei limiti delle previsioni di cui ai commi precedenti.

Al comma 7 dell'art. 2, si provvede ad autorizzare la Giunta regionale per l'anno 2020 a contrarre anticipazioni, da estinguere nel medesimo esercizio finanziario, per un importo non superiore a euro 1.000.000.000,00.

All'art. 3 sono approvati gli allegati al bilancio di previsione, previsti dal D.lgs. n. 118/2011. **È altresì allegata la relazione del Collegio dei revisori dei conti recante il parere previsto dall'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 6 del 15 luglio 2013.**

Per quanto riguarda le risorse autorizzate per **il finanziamento della spesa sanitaria regionale**, si rileva che **per l'anno 2020 ammontano a euro 10.826.709.144,79** iscritti al Programma 01 "Servizio sanitario regionale - Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA" della Missione 13 "Tutela della salute".

Al bilancio di previsione è allegata la Nota integrativa, che illustra i criteri adottati per la determinazione delle previsioni di entrata e di spesa, in specifico modo della spesa sanitaria; degli oneri e degli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio, derivanti da contratti relativi a strumenti; la determinazione del contributo alla finanza pubblica e la manovra

regionale; la specificazione dell'applicazione delle quote di disavanzo e relativa copertura; la programmazione dei fondi di provenienza europea; la definizione del Gruppo amministrazione pubblica e del perimetro di consolidamento.

Il bilancio di previsione, ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011 risulta essere di competenza per gli esercizi 2020-2022 e di cassa per il primo anno del triennio. **L'equilibrio di cassa risulta rispettato in sede previsionale, il saldo di cassa presunto finale al 31.12.2020 è pari a euro 0,00.**

Le previsioni comprendono **l'iscrizione del disavanzo di amministrazione del precedente esercizio** che ammonta a complessivi **euro 199.440.041,64**. Le componenti che determinano tale importo sono le seguenti:

- euro 58.112.188,27 quota disavanzo finanziario “ordinario” scaturente dal Rendiconto 2014 e 2015, di cui euro 30.594.517,92 scaturente dal Rendiconto 2014 ed euro 27.517.670,35 dal Rendiconto 2015;
- euro 70.252.987,14 disavanzo finanziario da “riaccertamento straordinario dei residui”;
- euro 71.074.866,23 ripiano annuo disavanzo per iscrizione fondi vincolati da anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 (art. 1, comma 701, della L. n. 208/2015).

## **8 Gli scostamenti dalle previsioni. Le variazioni al bilancio di previsione 2020.**

Con legge regionale n. 30 del 30 luglio 2020, sono state approvate le variazioni al Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022. Gli stanziamenti delle risorse finanziarie, nelle diverse missioni/politiche pubbliche, hanno registrato nel corso del 2020 un'evoluzione riassunta nelle previsioni definitive al 31 dicembre.

Le previsioni finali del bilancio regionale 2020-2022 sono state oggetto di numerose variazioni autorizzate dalla Giunta ai sensi dell'articolo 51, comma 2, del D. Lgs. n. 118/2011, le quali hanno riguardato, in particolare, l'adeguamento del fondo pluriennale vincolato, e, altresì, una serie di rimodulazioni conseguenti a risparmi di spesa emersi nel corso della gestione. Numerose risultano le proposte al Consiglio di disegno di legge per il

riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73 lettera a) del D. lgs. 118/2011.

## **9 La legislazione dell'esercizio 2020. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio**

La Sezione ha rilevato la presenza di una cospicua mole di deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio nel corso dell'anno finanziario 2020 come evidenziato nella deliberazione n. 58 del 2021, recante la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, comma 2, DL 174/2012).

Rimandando alla predetta circa il contenuto delle singole leggi di riconoscimento, si rimarca, in questa Sede, quanto segue: *“il procedimento di riconoscimento del debito assume carattere eccezionale nell'ordinamento contabile vigente trattandosi di obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro assunte in violazione delle norme giuscontabili.*

*La sussistenza di debiti fuori bilancio può, peraltro, comportare, nel tempo, un'alterazione dell'equilibrio della gestione (Sezione delle Autonomie, relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, approvata con deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG e, più di recente con deliberazione n. 7/SEZAUT/2020/FRG).*

*Inoltre, poiché l'esistenza di un debito fuori bilancio è indice (seppur entro determinati limiti) di inesatta previsione o di trascuratezza (ad esempio poiché si è preferito non seguire un contenzioso passivo), si dispone la trasmissione della seguente deliberazione alla Procura Regionale per la Corte dei conti, in analogia a quanto dispone l'art. 23, comma 5, della legge nr. 289 del 2002 per gli enti locali” (v. SRC Campania deliberazione n. 58/2021/RQ).*

In particolare, sono state adottate venticinque leggi di riconoscimento, la maggior parte delle quali per sentenze esecutive. Si richiamano, in conseguenza, le conclusioni formulate dalla Sezione nella predetta deliberazione n. 58/2021 per le problematiche e le criticità ivi rilevate (v. §. 8 “Considerazioni conclusive”).

Nella tabella sottostante, elaborata dall'Ufficio, si elencano le leggi del 2019 e del 2020.



**Tabella n. 3 – Confronto 2019-2020 leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio**

Anno	2019	2020
N.	8	25
Ammontare	14.440.418,52	11.038.893,12

Se si esclude la legge n. 9 del 2019, che ha riconosciuto un debito di più di euro 14.000.000,00 a favore della provincia di Caserta, vi è stato, nel 2020, un *trend* in crescita sia per il numero che per l'ammontare.

Il debito fuori bilancio, pur se ammissibile data la natura meramente autorizzatoria del bilancio, comunque rappresenta una patologia, a causa della esistenza ed emersione di situazioni non previste, ma prevedibili in alcuni casi.

Tra l'altro, nonostante la ampia copertura dei debiti con gli stanziamenti della legge di bilancio per il 2020, il debito fuori bilancio, specie se collegato al mancato pagamento del creditore entro i 120 giorni, comporta ulteriori esborsi per spese ed interessi.

Come l'Ordinamento processuale prevede diversi modelli di costituzione del Giudice (collegiale o monocratico), così l'Ordinamento finanziario può prevedere strumenti di "flessibilità" delle procedure di riconoscimento e delle connesse variazioni di bilancio.

È il caso dell'art. 175 del TUEL (Testo Unico Enti Locali) che, nel testo risultante dalle modifiche del 2014 (d.lgs. 126) e 2016 (L.160), prevede che il dirigente, nei casi espressamente ivi elencati, possa adottare provvedimenti di variazione di bilancio nelle ipotesi di cui ai commi 5 bis e ter del medesimo articolo.

A tal riguardo non si ignora la modifica dell'art. 73 del d.lgs. nr. 118 del 2011,<sup>5</sup> il quale consentirebbe la copertura del debito non previsto con atto di riconoscimento anche di Giunta. Non si disconosce, tra l'altro, la particolarità di una legge dello Stato che consente la adozione dell'atto di riconoscimento in maniera concorrente sia al Consiglio che alla Giunta. Al di là delle imperfezioni dell'art. 73, quel che certo è che il Legislatore sembra

<sup>5</sup> 4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

voler introdurre per le regioni una tipologia variazione di bilancio, per certi versi, analoga a quella che l'art. 175 del TUEL prevede per i comuni.

Una ultima annotazione in merito ai debiti fuori bilancio per rapporti di lavoro dipendente. Come emerge dall'analisi condotta dalla **Sezione** e che ha portato alla deliberazione n. 58 del 2021, delle venticinque leggi di approvazione di debiti fuori bilancio **molte riguardano sentenze di condanna al pagamento a favore dei dipendenti, per l'ammontare di euro 898.757,02.**

In merito, in disparte l'esecuzione che il ricorrente vittorioso effettua dopo la sentenza di primo grado, è di ogni evidenza che il mancato adempimento spontaneo della sentenza da parte della pubblica amministrazione determina l'accumularsi di accessori (interessi legali e rivalutazione monetaria, ai sensi del combinato disposto degli artt. 429, comma 3, c.p.c. e 150 disp. Att. C.p.c. e in disparte il dibattito sulla applicazione dell'art. 1285, comma 5, del c.c. alle controversie di lavoro); viceversa, il pagamento spontaneo, subito dopo la sentenza di primo grado (nei casi in cui vi è ragionevole fondatezza di rigetto dell'appello eventualmente interposto dall'amministrazione; oppure quando la sentenza di primo grado è passata in cosa giudicata, ma il creditore non insta per l'esecuzione), consentirebbe di limitare il pagamento degli accessori.

Posto, invero, che la sentenza passata in giudicato trasforma il credito in decennale, ben potrebbe il creditore, confidando nell'inerzia dell'ente, attendere numerosi anni prima di chiedere il pagamento del credito, con danno per il maggior esborso di una cospicua somma a titolo di accessori.

In sintesi, oltre alla creazione del fondo rischi, il pagamento immediato di somme per sentenze (o altro provvedimento esecutivo del giudice del lavoro, tra i quali, in maniera assolutamente indicativa e non tassativa l'art. 423 c.p.c.), eviterebbe il pagamento di accessori che, in funzione riequilibratrice dei rapporti asimmetrici tra datore e dipendente, gravano sulla p.a., specie dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 22, 36° comma, della legge n. 794 del 1994.

## **10 Sintetica analisi sulla composizione della manovra di bilancio. Previsioni iniziali e definitive di competenza e di cassa delle entrate e delle spese regionali**

Le previsioni iniziali di competenza e di cassa per l'annualità 2020, tratte dal bilancio di previsione 2020/2022, a confronto con i dati finali esposti nella bilancio di previsione definitivamente assestato, quali compaiono nella Relazione della gestione per l'esercizio finanziario 2020, a corredo del rendiconto, nella tabella sottostante mostrano **il complesso delle entrate per l'esercizio finanziario 2020, inizialmente stimato in euro 33.004.884.738,89 per la competenza ed in euro 38.846.142.588,92 per la cassa.**

Dette grandezze evolvono in definitivi euro **38.427.644.903,64** per la competenza con un aumento, rispetto alle previsioni iniziali del 16,43% (pari a euro 5.422.760.164,75) e in euro **43.539.887.774,78** per la cassa con un aumento, rispetto alle previsioni iniziali del 12,08% (pari a euro 4.693.745.185,86).

**Gli stanziamenti definitivi di competenza**, al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato registrano, invece, **rispetto alle previsioni iniziali, un aumento dell'16,05% (pari a euro 4.881.939.677,96).**

Analizzando nel dettaglio i singoli Titoli delle entrate, si evidenzia che gli scostamenti riferiti alle **entrate tributarie** sono del 2,76% e quelli riguardanti le entrate per conto terzi del 9,96%. Gli stanziamenti definitivi dei **trasferimenti correnti** e delle **entrate in conto capitale** registrano un aumento rispettivamente del 53,89% e del 31,76%, dato in linea con gli interventi emergenziali dovuti alla pandemia messi in atto dalla Regione. Le **entrate extratributarie** fanno registrare, invece, scostamenti in negativo dello -0,91% (pari a euro -7.205.071,65).

Relativamente alla cassa, lo scostamento tra il totale delle previsioni iniziali e il totale delle previsioni definitive di entrata si attesta a 12,08% (pari a euro 4.693.745.185,86); tali previsioni, inizialmente quantificate in euro 38.846.142.588,92, per effetto delle variazioni nel corso dell'esercizio, hanno raggiunto il valore finale di euro 43.539.887.774,78.

L'incremento sul titolo 6 dell'entrata per euro 629.654.657,89 è connesso alla rinegoziazione con Cassa Depositi e Prestiti del Mutuo MEF contratto il 11/12/2015 ai sensi dell'art. 45 del D.L. n. 66/2014, per euro 599.761.050,47 (v. *infra* § 23.2) ed alla contrazione, sempre con

Cassa Depositi e Prestiti, dell'Anticipazione di Liquidità ai sensi dell'art. 116 del D.L. n. 34/2020, per euro 29.893.607,42 (v. *infra* § 23.4).

Tabella n. 4 – Entrate 2020 previsioni di competenza e previsioni di cassa

ENTRATE	PREVISIONI DI COMPETENZA				PREVISIONI DI CASSA			
	Competenza	Competenza	Scostamento		Cassa	Cassa	Scostamento	
	Bil. Prev.	Assestata	Euro	%	Bil. Prev.	Assestata	Euro	%
Fondo di cassa al 01/01/2020					400.000.000,00	444.742.823,69	44.742.823,69	11,19%
Utilizzo avanzo di amministrazione	2.355.242.790,16	2.751.688.819,52	396.446.029,36	16,83%				
Fondo pluriennale vincolato	241.298.435,45	385.672.892,88	144.374.457,43	59,83%				
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	12.141.111.071,07	12.475.701.427,34	334.590.356,27	2,76%	13.054.679.340,13	14.734.260.179,48	1.679.580.839,35	12,87%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.360.993.614,28	2.094.442.592,12	733.448.977,84	53,89%	1.772.539.472,67	2.271.611.645,29	499.072.172,62	28,16%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	791.350.518,09	784.145.446,44	-7.205.071,65	-0,91%	898.604.648,13	1.705.150.012,41	806.545.364,28	89,76%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.214.118.309,84	2.917.301.278,67	703.182.968,83	31,76%	8.158.481.413,03	6.471.283.123,12	-1.687.198.289,91	-20,68%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	8.000.020.000,00	10.000.020.000,00	2.000.000.000,00	25,00%	8.010.693.720,72	10.026.832.868,57	2.016.139.147,85	25,17%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>24.507.593.513,28</b>	<b>28.271.610.744,57</b>	<b>3.764.017.231,29</b>	15,36%	<b>31.894.998.594,68</b>	<b>35.209.137.828,87</b>	<b>3.314.139.234,19</b>	10,39%
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0,00	629.654.657,89	629.654.657,89	∞	357.054,70	630.011.712,59	629.654.657,89	176346,83%
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	4.900.750.000,00	5.389.017.788,78	488.267.788,78	9,96%	5.550.786.939,54	6.255.995.409,63	705.208.470,09	12,70%
<b>Totale entrate 2020</b>	<b>30.408.343.513,28</b>	<b>35.290.283.191,24</b>	<b>4.881.939.677,96</b>	16,05%	<b>38.446.142.588,92</b>	<b>43.095.144.951,09</b>	<b>4.649.002.362,17</b>	12,09%
<b>TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE</b>	<b>33.004.884.738,89</b>	<b>38.427.644.903,64</b>	<b>5.422.760.164,75</b>	<b>16,43%</b>	<b>38.846.142.588,92</b>	<b>43.539.887.774,78</b>	<b>4.693.745.185,86</b>	<b>12,08%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

Sul versante delle **spese**, il complesso delle spese per l'esercizio finanziario 2020, inizialmente stimato in euro 33.004.884.738,89 per la competenza ed in euro 38.846.142.588,92 per la cassa, **evolvono in definitivi euro 38.427.644.903,64** per la competenza con un **aumento**, rispetto alle previsioni iniziali **del 16,43%** (pari a euro 5.422.760.164,75), in modo speculare alle entrate, e in euro 43.495.144.951,03 per la cassa con un aumento, rispetto alle previsioni iniziali dell'11,97% (pari a euro 4.649.002.362,11).

Gli stanziamenti definitivi della spesa di competenza, al netto del disavanzo di amministrazione registrano, rispetto alle previsioni iniziali, un maggior incremento del 16,53% (comunque pari a euro 5.422.760.164,75).

Analizzando nel dettaglio i singoli Titoli delle spese, si evidenzia che gli scostamenti riferiti alle spese in conto capitale sono del 32,25%; essi sono dovuti all'effetto di acquisizioni e riprogrammazioni dei cronoprogrammi di spesa dei fondi POR, PAC, FESR e FSC avvenute nel corso dell'anno, che hanno interessato, sebbene parzialmente, anche il titolo 4 dell'entrate.

Si registrano incrementi per gli stanziamenti delle spese correnti (10,99%), per le spese per incremento di attività finanziarie (24,87%), per il rimborso di prestiti (22,31%). Quelli riguardanti le entrate per conto terzi incrementano del 9,96%. Relativamente alla cassa, lo scostamento tra il totale delle previsioni iniziali e il totale delle previsioni definitive di spesa si attesta all'11,97% (pari a euro 4.649.002.362,11); tali previsioni, inizialmente quantificate in euro 38.846.142.588,92, per effetto delle variazioni nel corso dell'esercizio, hanno raggiunto il valore finale di euro 43.495.144.951,03.

Da quanto emerge nella Relazione sulla gestione a corredo del rendiconto 2020, l'incremento degli stanziamenti definitivi di competenza del 16,43% risulta dovuto *“alle acquisizioni di nuove entrate e spese per euro 4.881.939.677,96; all'applicazione di una quota di Utilizzo dell'Avanzo Accantonato e Vincolato per euro 396.446.029,36, di cui euro 221.699.863,03 per applicazione quote accantonate, ed euro 174.746.166,33 per applicazione quote vincolate; all'incremento del Fondo Pluriennale Vincolato in entrata dell'esercizio 2020 per euro 144.374.457,43”*.

Tabella n. 5 – Spese 2020 previsioni di competenza e previsioni di cassa

SPESE	PREVISIONI DI COMPETENZA				PREVISIONI DI CASSA			
	Competenza	Competenza	Scostamento		Cassa	Cassa	Scostamento	
	Bil. Prev.	Assestata	Euro	%	Bil. Prev	Assestata	Euro	%
Disavanzo di amministrazione	199.440.041,64	199.440.041,64	0,00	0,00%				
Titolo 1 - Spese correnti	13.631.910.767,36	15.129.858.655,54	1.497.947.888,18	10,99%	16.241.952.593,43	17.198.844.989,69	956.892.396,26	5,89%
Titolo 2 - Spese in conto capitale	2.718.597.841,24	3.595.297.271,73	876.699.430,49	32,25%	7.699.396.308,77	8.026.283.332,77	326.887.024,00	4,25%
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	8.015.991.404,85	10.009.580.627,79	1.993.589.222,94	24,87%	8.031.585.117,75	10.010.741.444,39	1.979.156.326,64	24,64%
<b>Totale spese finali</b>	<b>24.366.500.013,45</b>	<b>28.734.736.555,06</b>	<b>4.368.236.541,61</b>	<b>17,93%</b>	<b>31.972.934.019,95</b>	<b>35.235.869.766,85</b>	<b>3.262.935.746,90</b>	<b>10,21%</b>
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	2.538.194.683,80	3.104.450.518,16	566.255.834,36	22,31%	254.026.759,87	820.282.594,23	566.255.834,36	222,91%
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00%
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	4.900.750.000,00	5.389.017.788,78	488.267.788,78	9,96%	5.619.181.809,10	6.438.992.589,95	819.810.780,85	14,59%
<b>Totale spese 2020</b>	<b>32.805.444.697,25</b>	<b>38.228.204.862,00</b>	<b>5.422.760.164,75</b>	<b>16,53%</b>	<b>38.846.142.588,92</b>	<b>43.495.144.951,03</b>	<b>4.649.002.362,11</b>	<b>11,97%</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO SPESE</b>	<b>33.004.884.738,89</b>	<b>38.427.644.903,64</b>	<b>5.422.760.164,75</b>	<b>16,43%</b>	<b>38.846.142.588,92</b>	<b>43.495.144.951,03</b>	<b>4.649.002.362,11</b>	<b>11,97%</b>

Fonte: Relazione sulla gestione 2020

Dalle risultanze della gestione delle entrate di competenza dell'esercizio 2020, riepilogate nella tabella sottostante, emerge che, a fronte di previsioni definitive di competenza per euro 35.290.283.191,24 (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e il fondo pluriennale vincolato di parte capitale e di parte corrente), sono state accertate entrate per euro 27.514.989.585,98, pari al 77,97% delle previsioni. Le riscossioni in conto competenza ammontano a euro 23.251.398.248,48 e rappresentano l'84,50% degli accertamenti. Si rileva che concorrono a determinare l'indice finale della percentuale di realizzo delle previsioni, in maniera preponderante, gli accertamenti registrati sulle entrate correnti di natura tributaria del Titolo 1, per cui risulta un totale accertato del 98,78% delle previsioni finali. Elevati indici di realizzo son registrati anche per i trasferimenti correnti (89,28%) e per le entrate extratributarie 90,94%).

Per i citati titoli (primi tre titoli delle entrate), si evidenzia, altresì, una elevata capacità di riscossione (Titolo1 - 94,21%, Titolo 2 - 91,62%, Titolo 3 - 85,75%). Il Titolo 4 - Entrate in conto capitale - fa, invece, registrare la più bassa capacità di riscossione (35,16%). Discreta risulta, infine, la riscossione delle entrate per conto terzi e partite di giro del Titolo 9 che è pari all'86,34% delle somme accertate.

**Tabella n. 6 – Entrate 2020 previsioni finali, accertamenti e incassi**

ENTRATE	Previsioni finali	Accertamenti	Scostamento	% di realizzo	Incassi di competenza	% di realizzo accertamenti
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	12.475.701.427,34	12.323.879.487,00	151.821.940,34	98,78%	11.610.796.497,76	94,21%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.094.442.592,12	1.869.838.966,11	224.603.626,01	89,28%	1.713.186.293,89	91,62%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	784.145.446,44	713.107.786,36	71.037.660,08	90,94%	611.464.609,28	85,75%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.917.301.278,67	2.121.335.926,88	795.965.351,79	72,72%	745.763.770,59	35,16%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività Finanziarie	10.000.020.000,00	8.057.536.591,34	1.942.483.408,66	80,58%	6.386.808.740,14	79,27%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>28.271.610.744,57</b>	<b>25.085.698.757,69</b>	<b>3.185.911.986,88</b>	<b>88,73%</b>	<b>21.068.019.911,66</b>	<b>83,98%</b>
Titolo 6 - Accensione di prestiti	629.654.657,89	629.654.657,89	0,00	100,00%	629.654.657,89	100,00%
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	0,00	1.000.000.000,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	5.389.017.788,78	1.799.636.170,40	3.589.381.618,38	33,39%	1.553.723.678,93	86,34%
<b>Totale entrate 2019</b>	<b>35.290.283.191,24</b>	<b>27.514.989.585,98</b>	<b>7.775.293.605,26</b>	<b>77,97%</b>	<b>23.251.398.248,48</b>	<b>84,50%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

Sul fronte delle spese, si evidenzia che la **capacità d'impegno complessiva dell'esercizio 2020** (data dal rapporto fra gli impegni di competenza e gli stanziamenti definitivi di competenza) **si attesta al 71,18%**. Analizzando l'incidenza relativa per titoli, si rileva che la spesa corrente regionale costituisce la percentuale più alta, pari al 92,85% della spesa complessiva. La spesa d'investimento, con cui l'Ente contribuisce a formare il capitale



produttivo della comunità e, quindi, al suo sviluppo, è pari al 69,77% di tutta la spesa impegnata.

Quanto alla capacità di realizzo degli impegni, quale effettuazione di pagamenti, indica che **l'85,09 degli impegni di competenza ha prodotto pagamenti**, per un totale di euro 23.154.833.229,35. Il Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie - registra l'incidenza di realizzazione maggiore e pari al 99,98%. Discrete le percentuali di realizzo per le spese correnti del Titolo1 (79,42%) e per le spese conto terzi e partite di giro del Titolo 7 (85,69%).

**Tabella n. 7 - Spese 2020 previsioni finali, impegni e pagamenti**

Spese	Competenza Assestata	Impegni	Scostamento	% di realizzo previsioni	Pagamenti Competenza	% di realizzo competenza
Titolo 1 - Spese correnti	15.129.858.655,54	14.048.094.759,80	-1.081.763.895,74	92,85%	11.157.598.765,42	79,42%
Titolo 2 - Spese in conto capitale	3.595.297.271,73	2.508.564.312,74	-1.086.732.958,99	69,77%	1.601.345.585,98	63,84%
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	10.009.580.627,79	8.065.312.529,48	-1.944.268.098,31	80,58%	8.063.500.456,04	99,98%
<b>Spese Finali</b>	<b>28.734.736.555,06</b>	<b>24.621.971.602,02</b>	<b>-4.112.764.953,04</b>	<b>85,69%</b>	<b>20.822.444.807,44</b>	<b>84,57%</b>
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	3.104.450.518,16	790.190.728,33	-2.314.259.789,83	25,45%	790.190.728,33	100,00%
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere / cassiere	1.000.000.000,00	0,00	-1.000.000.000,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 7 - Spese conto terzi e partite di giro	5.389.017.788,78	1.799.636.170,40	-3.589.381.618,38	33,39%	1.542.197.693,58	85,69%
<b>Spese Totali</b>	<b>38.228.204.862,00</b>	<b>27.211.798.500,75</b>	<b>-11.016.406.361,25</b>	<b>71,18%</b>	<b>23.154.833.229,35</b>	<b>85,09%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

## 11 Classificazione delle spese per missioni: principi generali

Le spese del bilancio sono classificate secondo criteri omogenei, individuati dai regolamenti comunitari allo scopo di assicurare maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti la destinazione delle risorse pubbliche, agevolare la lettura e consentire, pertanto, la più ampia comparabilità dei dati di bilancio, permettendone l'aggregazione.

A tal fine, la parte Spesa del bilancio è articolata in missioni e programmi (articolo 12 del decreto legislativo 118 del 2011), per cui:

- le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali a ciò destinate; esse sono definite anche tenendo conto di quelle individuate per il bilancio dello Stato;
- i programmi esprimono gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni; il programma è raccordato con la classificazione eco-

nomica e funzionale individuata dai regolamenti comunitari COFOG di secondo livello (gruppi) e nel caso di corrispondenza non univoca tra programma e classificazione COFOG di secondo livello, vanno selezionate due o più funzioni COFOG con l'indicazione delle percentuali di attribuzioni della spesa del programma a ciascuna di esse.

**Secondo il principio applicato della programmazione All 4/1, la rappresentazione della spesa attraverso le missioni consente di assicurare una maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di utilizzo delle risorse pubbliche disponibili e di supportare la valutazione dell'organo decisionale dell'amministrazione** in relazione alle diverse funzioni attribuite alla competenza delle amministrazioni.

Alcune **missioni trasversali** sono da ricondurre all'impossibilità dell'attribuzione delle risorse alle specifiche finalità in quanto trattasi di servizi forniti in maniera indivisibile o non ripartibili secondo parametri adeguati come ad esempio la Missione 1 denominata *Servizi istituzionali, generali e di gestione*.

Ciascuna missione attesta come è stata concretamente distribuita la spesa attraverso più Programmi che rappresentano aggregati omogenei di attività, svolte all'interno di ciascun ente, per perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, ossia le finalità istituzionali.

## **11.1 L'analisi della spesa nel bilancio regionale articolata per missioni**

Al fine di evidenziare le variazioni degli stanziamenti di spesa per missione del bilancio di previsione durante il corso dell'esercizio finanziario 2020, si è proceduto a confrontare gli stanziamenti iniziali in competenza (riportati nel Riepilogo generale delle spese per missioni allegato al Bilancio di previsione 2020 e gli stanziamenti definitivi in competenza, riportati nel Riepilogo spese per missioni – Allegato 4 al Rendiconto della gestione 2020).

La tabella sottostante evidenzia le variazioni in aumento e in diminuzione degli stanziamenti assegnati alle distinte missioni, con le relative percentuali di incidenza.

**Tabella n. 8 – Variazioni delle previsioni 2020 distinte per missioni**

Missione	Denominazione	Previsioni definitive 2019	Previsioni iniziali 2020	Previsioni definitive 2020	Incremento/decremento tra Previsioni iniziali e Previsioni finali 2020	% incr/decr tra Prev iniziali e Prev definitive	Incidenza % su Totale Missioni
MISSIONE 01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.464.485.789,91	659.600.127,77	2.728.157.993,99	2.068.557.866,22	<b>313,61%</b>	<b>7,14%</b>
MISSIONE 02	Giustizia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
MISSIONE 03	Ordine pubblico e sicurezza	22.397.880,36	10.458.897,09	8.190.851,47	-2.268.045,62	<b>-21,69%</b>	<b>0,02%</b>
MISSIONE 04	Istruzione e diritto allo studio	124.966.278,21	77.551.928,44	101.791.090,08	24.239.161,64	<b>31,26%</b>	<b>0,27%</b>
MISSIONE 05	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	186.750.145,24	105.215.564,94	156.845.486,76	51.629.921,82	<b>49,07%</b>	<b>0,41%</b>
MISSIONE 06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	222.730.404,98	6.158.081,60	30.953.821,50	24.795.739,90	<b>402,65%</b>	<b>0,08%</b>
MISSIONE 07	Turismo	43.104.509,37	32.603.662,55	96.047.834,39	63.444.171,84	<b>194,59%</b>	<b>0,25%</b>
MISSIONE 08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	232.313.434,90	134.311.234,11	97.649.048,26	-36.662.185,85	<b>-27,30%</b>	<b>0,26%</b>
MISSIONE 09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.869.886.254,38	1.077.702.574,29	1.498.927.018,60	421.224.444,31	<b>39,09%</b>	<b>3,92%</b>
MISSIONE 10	Trasporti e diritto alla mobilità	1.787.589.192,61	1.158.949.952,91	975.857.919,25	-183.092.033,66	<b>-15,80%</b>	<b>2,55%</b>
MISSIONE 11	Soccorso civile	157.854.616,73	61.954.925,40	127.472.887,66	65.517.962,26	<b>105,75%</b>	<b>0,33%</b>
MISSIONE 12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	368.066.103,13	348.634.851,74	803.511.393,79	454.876.542,05	<b>130,47%</b>	<b>2,10%</b>
MISSIONE 13	Tutela della salute	11.086.040.171,42	19.035.725.551,11	20.252.543.253,25	1.216.817.702,14	<b>6,39%</b>	<b>52,98%</b>
MISSIONE 14	Sviluppo economico e competitività	656.367.728,97	444.376.114,76	476.524.340,37	32.148.225,61	<b>7,23%</b>	<b>1,25%</b>
MISSIONE 15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	394.341.234,78	289.420.962,15	257.709.558,07	-31.711.404,08	<b>-10,96%</b>	<b>0,67%</b>
MISSIONE 16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	162.715.986,30	157.553.260,11	268.426.327,67	110.873.067,56	<b>70,37%</b>	<b>0,70%</b>
MISSIONE 17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	18.013.188,67	71.981.127,08	12.807.562,21	-59.173.564,87	<b>-82,21%</b>	<b>0,03%</b>
MISSIONE 18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	215.554.863,97	208.180.779,57	209.605.148,04	1.424.368,47	<b>0,68%</b>	<b>0,55%</b>
MISSIONE 19	Relazioni internazionali	9.023.730,14	7.930.080,34	8.854.438,94	924.358,60	<b>11,66%</b>	<b>0,02%</b>
MISSIONE 20	Fondi e Accantonamenti	102.572.127,53	273.322.793,12	418.493.036,39	145.170.243,27	<b>53,11%</b>	<b>1,10%</b>
MISSIONE 50	Debito pubblico	2.815.467.701,37	2.742.062.228,17	3.308.318.062,53	566.255.834,36	<b>20,65%</b>	<b>8,65%</b>
MISSIONE 60	Anticipazioni finanziarie	1.001.000.000,00	1.001.000.000,00	1.000.500.000,00	-500.000,00	<b>-0,05%</b>	<b>2,62%</b>
MISSIONE 99	Servizi per conto terzi	5.474.878.800,00	4.900.750.000,00	5.389.017.788,78	488.267.788,78	<b>9,96%</b>	<b>14,10%</b>
	<b>Totali</b>	<b>28.416.120.142,97</b>	<b>32.805.444.697,25</b>	<b>38.228.204.862,00</b>	<b>5.422.760.164,75</b>	<b>16,53%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2020

Dalla lettura della tabella, si evidenziano:

- 1) gli scostamenti tra gli analoghi stanziamenti per l'anno finanziario 2019;
- 2) gli scostamenti tra le previsioni iniziali e i risultati finali.

Pertanto, **la missione 01 - Servizi istituzionali, generali e di gestione segna un rilevante incremento pari al 313,61%** rispetto a quanto disposto in sede previsionale. Questa missione, come noto, è di tipo trasversale ed incamera risorse per le quali vi è l'impossibilità dell'attribuzione a specifiche finalità poiché le stesse sono utilizzate per servizi forniti in maniera indivisibile o non ripartibili secondo parametri adeguati.

Le altre missioni che registrano un incremento cospicuo sono le seguenti:

- **missione 04** - Istruzione e diritto allo studio - con incremento del 31,26%;
- **missione 05** - Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali - con incremento del 49,07%;
- **missione 06** - Politiche giovanili, sport e tempo libero - con incremento del 402,65%;
- **missione 07** - Turismo - con incremento del 194,59%;
- **missione 09** - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente - con incremento del 39,09%;
- **missione 11** - Soccorso civile - con incremento del 105,75%;
- **missione 12** - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - con incremento del 130,47%;
- **missione 16** - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca - con incremento del 70,37%;
- **missione 20** - Fondi e accantonamenti - con incremento del 53,11%.

Considerando, bensì, le variazioni di stanziamenti più significative in diminuzione, si evidenzia che la missione 17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche subisce una variazione in diminuzione pari a -82,21%.

Si osserva che gli stanziamenti della **Missione 13, Tutela della salute, rappresentano il 52,98% del totale della spesa iscritta nel bilancio di previsione 2020**. Ciò attesta il poderoso impegno della regione Campania in campo sanitario relativamente ai numerosi interventi sostenuti anche in conseguenza dell'emergenza sanitaria dovuti alla pandemia da Covid-19.

In linea generale, come si avrà modo di evidenziare, l'Amministrazione regionale ha approntato **misure emergenziali** di rilievo quali conseguenza della grave crisi economico-

finanziaria del 2020, e segna un **incremento totale degli stanziamenti del bilancio 2020 pari a euro 5.422.760.164,75 corrispondenti ad un incremento percentuale del 16,53%**.

Di seguito si riporta l'analisi per macroarea di intervento che evidenzia come le previsioni relative all'utilizzo delle risorse si siano effettivamente realizzate per tipologia di spesa.

**Tabella n. 9 - Spese per missioni 2020 – stanziamenti, impegni, pagamenti**

MISSIONE	2020				
	Stanziamenti di competenza	Impegni		Pagamenti di competenza	
		Importo	% realizzazione previsioni	Importo	% realizzazione impegni
1 Servizi istituzionali e generali, di gestione	2.728.157.993,99	2.030.401.760,34	74,42%	1.964.952.037,03	96,78%
2 Giustizia	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%
3 Ordine pubblico e sicurezza	8.190.851,47	2.910.869,41	35,54%	1.354.283,25	46,53%
4 Istruzione e diritto allo studio	101.791.090,08	78.112.882,47	76,74%	47.118.090,15	60,32%
5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	156.845.486,76	126.143.200,92	80,43%	63.821.212,92	50,59%
6 Politiche giovanili, sport e tempo libero	30.953.821,50	10.160.224,94	32,82%	2.516.084,49	24,76%
7 Turismo	96.047.834,39	73.057.985,66	76,06%	52.458.928,97	71,80%
8 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	97.649.048,26	59.637.951,25	61,07%	37.955.561,83	63,64%
9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.498.927.018,60	862.433.054,25	57,54%	694.892.310,42	80,57%
10 Trasporti e diritto alla mobilità	975.857.919,25	927.749.042,22	95,07%	699.127.143,42	75,36%
11 Soccorso civile	127.472.887,66	81.681.836,43	64,08%	35.204.452,43	43,10%
12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	803.511.393,79	651.306.012,12	81,06%	480.193.851,03	73,73%
13 Tutela della salute	20.252.543.253,25	18.656.020.414,35	92,12%	15.867.724.171,87	85,05%
14 Sviluppo economico e competitività	476.524.340,37	374.491.331,56	78,59%	322.382.742,13	86,09%
15 Politiche per il lavoro e la formazione	257.709.558,07	98.896.539,66	38,38%	61.869.885,68	62,56%
16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	268.426.327,67	178.771.135,75	66,60%	148.943.675,79	83,32%
17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	12.807.562,21	4.338.434,43	33,87%	2.440.493,63	56,25%
18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e	209.605.148,04	200.686.664,93	95,75%	134.387.531,60	66,96%
19 Relazioni internazionali	8.854.438,94	6.223.895,01	70,29%	6.153.984,48	98,88%
20 Fondi e accantonamenti	418.493.036,39	0,00	0,00%	0,00	0,00%
50 Debito pubblico	3.308.318.062,53	989.139.094,65	29,90%	989.139.094,65	100,00%
60 Anticipazioni finanziarie	1.000.500.000,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%
99 Servizi per conto terzi	5.389.017.788,78	1.799.636.170,40	33,39%	1.542.197.693,58	85,69%
	<b>38.228.204.862,00</b>	<b>27.211.798.500,75</b>	<b>71,18%</b>	<b>23.154.833.229,35</b>	<b>85,09%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

I dati della spesa regionale disaggregati per missioni con riferimento ai diversi momenti dell'impegno evidenziano che la spesa complessiva impegnata è risultata di euro 27.211.798.500,75 inferiore al totale della spesa definitivamente stanziata e pari al 71,18% della stessa.

Tutte le missioni hanno registrato degli scostamenti negativi tra stanziamenti e impegni. Gli scarti più significativi si sono registrati per la missione 20 - "Fondi accantonamenti" e la missione 60 - "Anticipazioni finanziarie" pari ad una percentuale di realizzo, in entrambi i casi, dello 0,00%.

**I pagamenti in conto competenza, nell'esercizio 2020, sono stati di euro 23.154.833.229,35.** Il rapporto percentuale dei pagamenti in conto competenza rispetto agli impegni (capacità di pagamento) è stato dell'85,09%.

Le missioni che fanno registrare la più bassa capacità di pagamento sono la missione 06 - “Politiche giovanili, sport e tempo libero” (24,76%), la missione 11 - “Soccorso civile” (43,10%) e la missione 03 - “Ordine pubblico e sicurezza” (46,53%).

Di seguito si espone l’analisi delle previsioni iniziali e definitive relative al 2019, poste a confronto con quelle definitive del 2018.

**Tabella n. 10 – Variazioni delle previsioni 2019 distinte per missioni**

Missione	Denominazione	Previsioni definitive 2018	Previsioni iniziali 2019	Previsioni definitive 2019	Incremento/decremento tra Previsioni iniziali e Previsioni finali 2019	% incr/decr tra Prev iniziali e Prev definitive	Incidenza % su Totale Missioni
MISSIONE 01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.618.050.275,17	1.461.984.733,47	1.467.208.438,94	5.223.705,47	<b>0,36%</b>	<b>5,13%</b>
MISSIONE 02	Giustizia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
MISSIONE 03	Ordine pubblico e sicurezza	13.539.137,60	21.150.903,40	22.397.880,36	1.246.976,96	<b>5,90%</b>	<b>0,08%</b>
MISSIONE 04	Istruzione e diritto allo studio	175.903.086,31	69.916.283,92	124.966.278,21	55.049.994,29	<b>78,74%</b>	<b>0,44%</b>
MISSIONE 05	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	177.584.615,97	125.108.602,84	186.750.145,24	61.641.542,40	<b>49,27%</b>	<b>0,65%</b>
MISSIONE 06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	166.070.347,42	42.770.616,68	222.730.404,98	179.959.788,30	<b>420,76%</b>	<b>0,78%</b>
MISSIONE 07	Turismo	43.991.633,42	25.458.143,91	43.104.509,37	17.646.365,46	<b>69,32%</b>	<b>0,15%</b>
MISSIONE 08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	429.058.369,48	139.689.547,39	232.574.194,85	92.884.647,46	<b>66,49%</b>	<b>0,81%</b>
MISSIONE 09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.882.757.342,32	1.037.285.101,85	1.877.071.303,06	839.786.201,21	<b>80,96%</b>	<b>6,56%</b>
MISSIONE 10	Trasporti e diritto alla mobilità	1.790.941.839,16	1.533.771.090,17	1.788.043.890,52	254.272.800,35	<b>16,58%</b>	<b>6,25%</b>
MISSIONE 11	Soccorso civile	172.955.674,36	75.498.690,21	158.017.337,74	82.518.647,53	<b>109,30%</b>	<b>0,55%</b>
MISSIONE 12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	253.882.699,82	339.002.989,62	368.066.103,13	29.063.113,51	<b>8,57%</b>	<b>1,29%</b>
MISSIONE 13	Tutela della salute	11.077.360.427,37	11.003.988.209,13	11.268.133.993,59	264.145.784,46	<b>2,40%</b>	<b>39,39%</b>
MISSIONE 14	Sviluppo economico e competitività	514.390.261,75	429.096.064,06	660.530.081,67	231.434.017,61	<b>53,94%</b>	<b>2,31%</b>
MISSIONE 15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	294.746.005,26	261.541.919,22	394.350.032,36	132.808.113,14	<b>50,78%</b>	<b>1,38%</b>
MISSIONE 16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	125.827.273,28	150.861.268,00	162.723.765,45	11.862.497,45	<b>7,86%</b>	<b>0,57%</b>
MISSIONE 17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	43.374.981,85	13.723.755,61	18.013.188,67	4.289.433,06	<b>31,26%</b>	<b>0,06%</b>
MISSIONE 18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	224.250.987,29	210.838.074,92	215.554.863,97	4.716.789,05	<b>2,24%</b>	<b>0,75%</b>
MISSIONE 19	Relazioni internazionali	8.437.937,44	7.601.644,97	9.023.730,14	1.422.085,17	<b>18,71%</b>	<b>0,03%</b>

MISSIONE 20	Fondi e Accantonamenti	3.347.208.617,89	142.305.704,58	94.838.425,08	-47.467.279,50	<b>-33,36%</b>	<b>0,34%</b>
MISSIONE 50	Debito pubblico	2.902.440.268,75	2.815.516.552,17	2.815.467.701,37	-48.850,80	<b>0,00%</b>	<b>9,84%</b>
MISSIONE 60	Anticipazioni finanziarie	1.001.000.000,00	1.001.000.000,00	1.001.000.000,00	0,00	<b>0,00%</b>	<b>3,50%</b>
MISSIONE 99	Servizi per conto terzi	5.459.990.000,00	4.886.868.800,00	5.474.898.800,00	588.030.000,00	<b>12,03%</b>	<b>19,14%</b>
	<b>Totali</b>	<b>31.723.761.781,91</b>	<b>25.794.978.696,12</b>	<b>28.605.465.068,70</b>	<b>2.810.486.372,58</b>	<b>10,90%</b>	<b>100,00%</b>

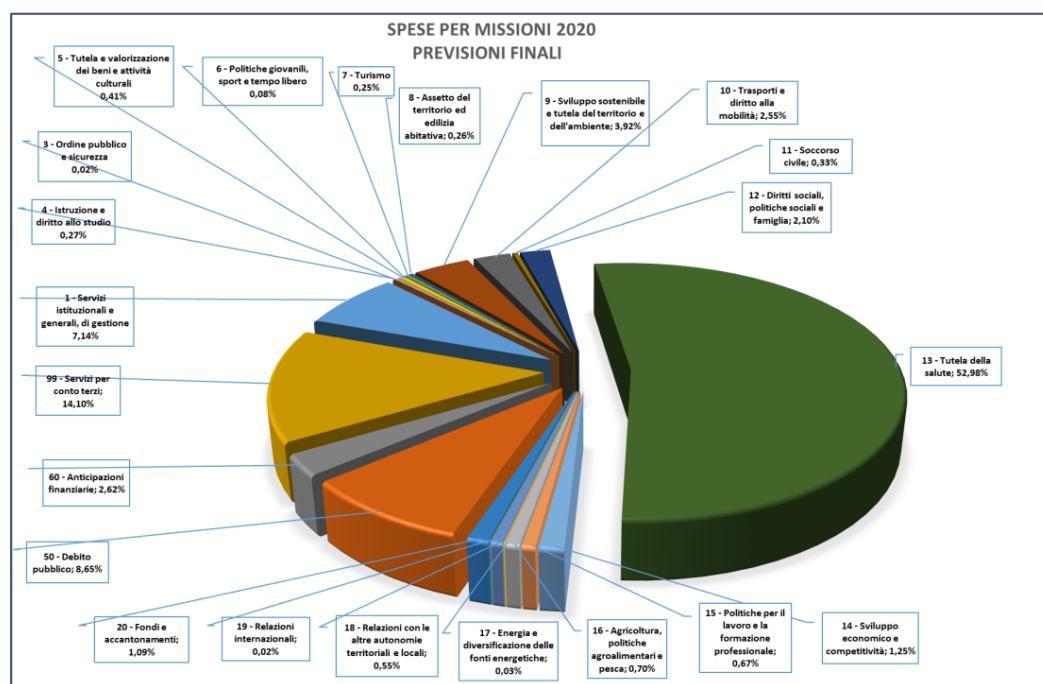
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019

Per gli stanziamenti della Missione 13, Tutela della salute, si osserva una percentuale del 39,39% sul totale della spesa iscritta nel bilancio di previsione 2019, che attesta, da un lato un elevato impegno in campo sanitario per l'anno 2019, dall'altro che la regione Campania, nel 2020, ha incrementato gli interventi in campo sanitario, per effetto dell'emergenza da pandemia Covid-19 (52,98%).

Alle medesime considerazioni si perviene osservando l'incremento totale degli stanziamenti del bilancio 2019 pari a euro 2.810.486.372,58 corrispondenti ad un incremento percentuale del 10,90%, rispetto all'incremento percentuale originato del 2020 e pari al 16,53%.

Con riguardo all'articolazione/disaggregazione della spesa per Missioni, la Regione ha predisposto e trasmesso i grafici che si riportano di seguito.

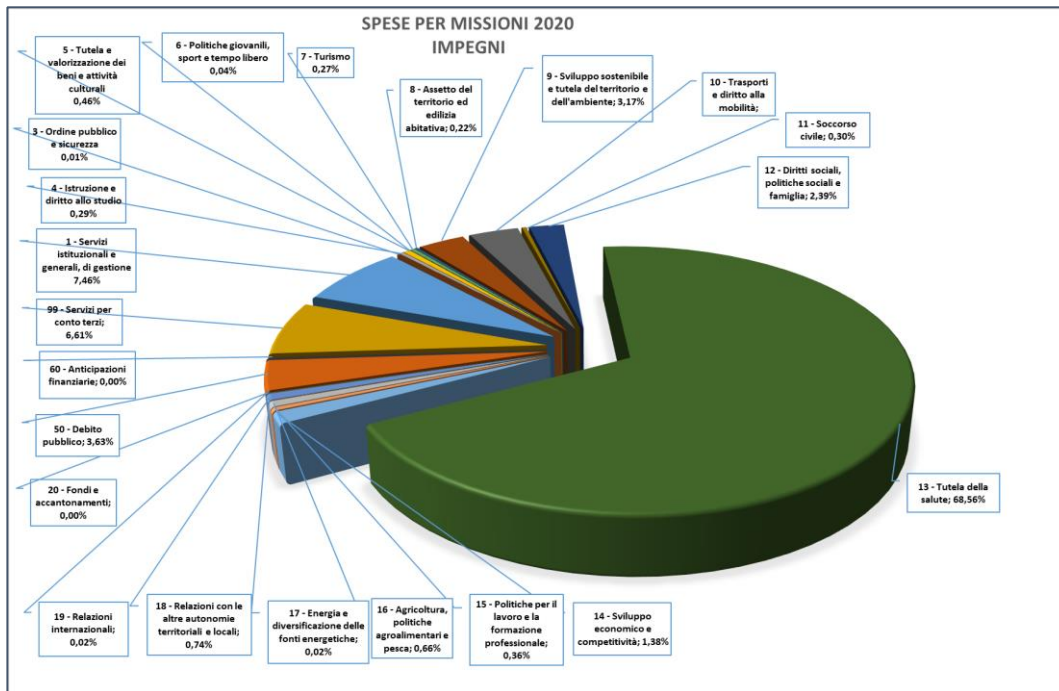
**Grafico n. 1 - Spese 2020 per missioni - previsioni finali**



Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

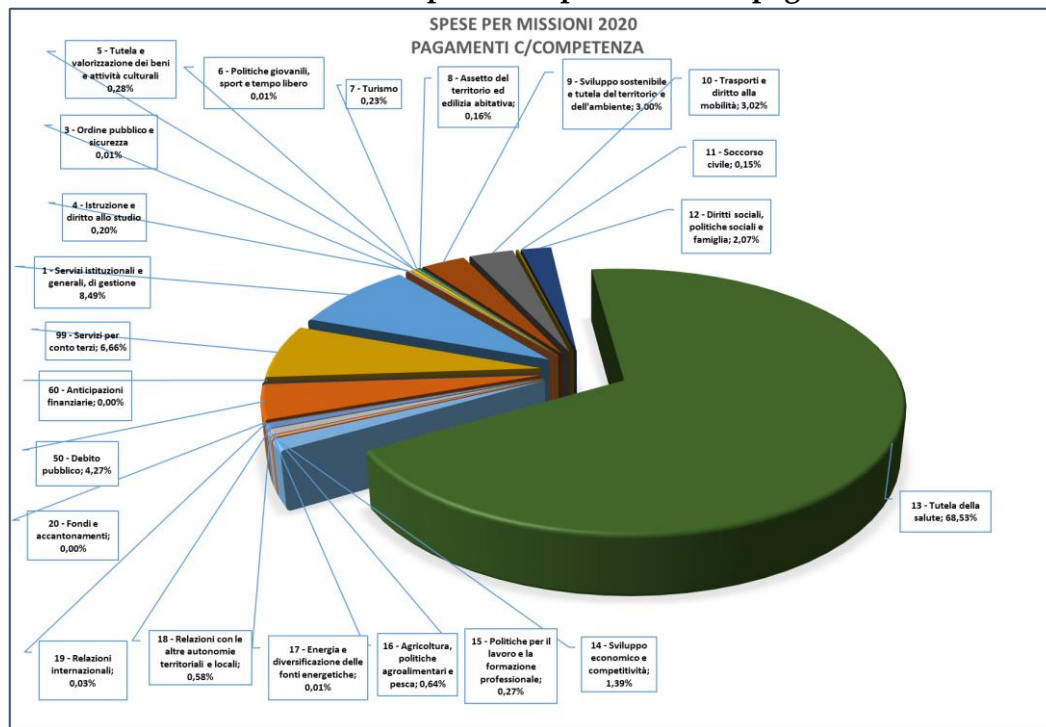


Grafico n. 2 - Spese 2020 per missioni - impegni



Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Grafico n. 3 - Spese 2020 per missioni - pagamenti



Fonte: dati forniti dalla Regione Campania



## **12 La programmazione degli interventi a sostegno dell'economia della Regione Campania. Il Piano socio economico.**

È bene precisare che la ciclicità del bilancio di cui all'art. 81 e 97 Cost. si è "scontrata" con un fatto imprevisto ed imprevedibile, la pandemia da Covid-19.

Tutto questo ha comportato una modifica a livello europeo della programmazione finanziaria degli Stati membri, tanto è vero che sin da marzo del 2020 con il Regolamento nr. 460 del 30.3.2020 del Parlamento e del Consiglio, gli Stati membri sono stati autorizzati ad utilizzare fondi europei vincolati per fronteggiare l'emergenza socio economica.

Nella regione Campania, ciò ha comportato modifiche delle originarie programmazioni finanziarie come testimoniato dalla deliberazione con la quale la Regione Campania ha predisposto misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza da Covid- 19 con la preparazione di un piano socio economico approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 170 del 7.4.2020 dell'importo complessivo di euro 908.330.502,00.

Il piano in parola<sup>6</sup>, contiene misure straordinarie di sostegno alle imprese, incluse quelle del settore agricolo e della pesca, ai professionisti e ai lavoratori autonomi, nonché di supporto alle famiglie e di aiuto ai singoli cittadini in difficoltà. Si basa su misure integrate e su larga scala incentrate su quattro pilastri:

- ✓ protezione sociale alle fasce più fragili della popolazione;
- ✓ sostegno alle microimprese che operano nei settori maggiormente colpiti dai provvedimenti di lockdown ed ai professionisti/lavoratori autonomi;
- ✓ protezione dei lavoratori;
- ✓ sostegno alle politiche abitative.

Il finanziamento previsto, relativo alle specifiche misure di sostegno, espone gli importi riportati nella tabella seguente.

---

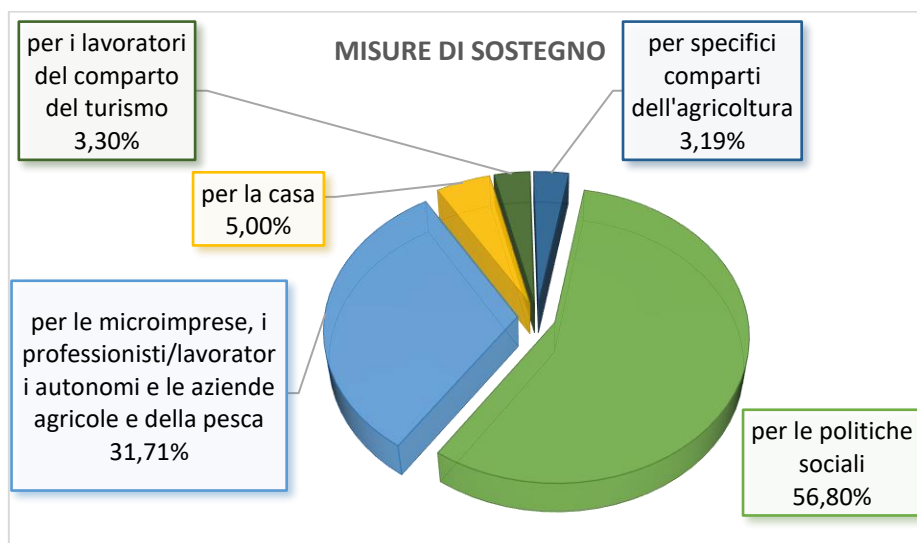
<sup>6</sup> V. sito istituzionale Regione Campania.

**Tabella n. 11 – Le misure di sostegno del PSE**

MISURE DI SOSTEGNO	RISORSE
per le politiche sociali	515.891.987,00
per le microimprese, i professionisti/lavoratori autonomi e le aziende agricole e della pesca	288.000.000,00
per la casa	45.438.515,00
per i lavoratori del comparto del turismo	30.000.000,00
per specifici comparti dell'agricoltura	29.000.000,00
	<b>908.330.502,00</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

La rappresentazione grafica dei dati evidenzia l'apporto preponderante delle misure di sostegno del piano socio economico alle politiche sociali.

**Grafico n. 4 – Misure di sostegno del PSE**

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Al finanziamento del piano concorrono le risorse provenienti dai diversi programmi e fondi comunitari, nazionali e regionali gestiti dalla regione Campania. Per effetto, le Autorità di Gestione del POR Campania FSE 2014-2020 e del POR Campania FESR 2014-2020, di concerto con la Programmazione Unitaria, adottano gli adempimenti necessari ad assicurare la disponibilità delle risorse dei rispettivi Programmi Operativi e gli strumenti finanziari a ciascuno connessi e avviano ogni utile misura di intervento per sostenere il sistema economico e sociale della regione Campania, anche in virtù di quanto disposto dal Regolamento UE n. 460 del 30 marzo 2020.

La Regione ha riferito di aver tenuto conto delle iniziative di sostegno già introdotte a livello nazionale, garantendo il necessario coordinamento e la non sovrapposizione rispetto al *target* di beneficiari dalle medesime già individuato. A tal riguardo, peraltro, giova evidenziare come la Regione abbia indicato specifiche modalità di rendicontazione a carico di alcune categorie di beneficiari, attivando il sistema informativo “Spese Coronavirus” finalizzato alla raccolta dei dati e dei documenti di spesa dei Comuni e delle Organizzazioni di volontariato, per consentire la rendicontazione delle spese sostenute per l’attuazione di interventi urgenti di protezione civile, in relazione all’emergenza e al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili – Covid 19, di cui al OCDPC n. 630/2020.

Il predetto sistema informativo<sup>7</sup> ha l’obiettivo di supportare le amministrazioni comunali, le organizzazioni di volontariato e la stessa Amministrazione regionale, relativamente alla gestione e trasmissione della rendicontazione delle spese ammissibili al Dipartimento Nazionale di Protezione Civile, di cui al Comunicato 1614/CAV.

**Con riferimento a tale aspetto, si fa presente che il riconoscimento della quota di rimborso dipenderà dalla verifica effettuata dal Dipartimento di Protezione Civile sulla completezza ed adeguatezza<sup>8</sup> di quanto presentato dall’Ente.**

### **13 Sintetica analisi dell’entrata per fonte**

L’ufficio di controllo, con nota istruttoria prot. n. 11664 del 18.10.2021 ha chiesto di specificare, in relazione agli stanziamenti delle entrate, iscritti in sede di previsione e nello schema di rendiconto, agli accertamenti e agli incassi, in ordine all’annualità 2020, i relativi importi distinti per “*fonte di entrata*”. Con risposta prot. n. 11944 del 26.10.2021, l’Amministrazione ha trasmesso il prospetto di dettaglio di seguito, specificando che esso attiene ai primi quattro titoli dell’entrata, atteso che per i titoli 5, 6 e 9, le differenti dinamiche di formazione non permettono di riclassificarle in suddetta modalità.

---

<sup>7</sup> raggiungibile al link: <https://spesecoronavirus.regione.campania.it>

<sup>8</sup> Si ricorda che il soggetto che ha sostenuto la spesa è tenuto a conservare un fascicolo istruttorio delle spese rendicontate, trattenendo agli atti gli originali della documentazione giustificativa (contratti, convenzioni, fatture, scontrini, ricevute, mandati di pagamento e quietanze). L’intero fascicolo dovrà essere conservato anche in formato digitale (incluse le versioni elettroniche di documenti originali o di documenti esistenti solo in versione elettronica) al fine di rendere possibile la relativa esibizione in qualsiasi momento su richiesta degli organi di controllo nazionale e/o regionali, nell’ambito delle specifiche procedure previste per l’impiego di fonti emergenziali.

**Tabella n. 12 – Entrate 2020 suddivise per fonte**

Entrate 2020				
Fonti	Stanziameti iniziali	Stanziameti finali	Accertamenti	Incassi
Unione Europea	754.109.757,72	850.267.064,72	659.507.485,70	295.719.939,85
Stato	2.757.404.991,15	3.940.325.880,39	3.094.688.002,33	1.926.284.430,45
Regione	12.955.802.996,44	13.350.913.799,46	13.128.458.511,99	12.313.732.345,67
	<b>16.467.317.745,31</b>	<b>18.141.506.744,57</b>	<b>16.882.654.000,02</b>	<b>14.535.736.715,97</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

L'amministrazione ha specificato che le entrate dall' Unione Europea e dallo Stato afferiscono ai titoli 2 e 4 e, diversamente, le entrate regionali "proprie" sono riferibili ai titoli 1, 3 e in parte al titolo 4 delle entrate, mentre non sono state considerate le entrate (approssimativamente pari a euro 145.000.000,00) provenienti da amministrazioni locali e imprese.

L'analisi per indici dei dati forniti dall'ente evidenzia un incremento degli stanziamenti per le tre tipologie di fonti, tra bilancio di previsione e schema di rendiconto, complessivamente pari al 10,17% e con incidenza più elevata riguardo alle entrate di provenienza statale; il grado di registrazione degli accertamenti rispetto alle previsioni finali è mediamente del 93,06%. Infine, il grado di realizzazione degli incassi risulta più alto per le entrate di provenienza regionale (93,79%) e di misura più bassa per le entrate provenienti dall'Unione Europea (44,84%).

**Tabella n. 13 - Entrate 2020 suddivise per fonte - incidenze**

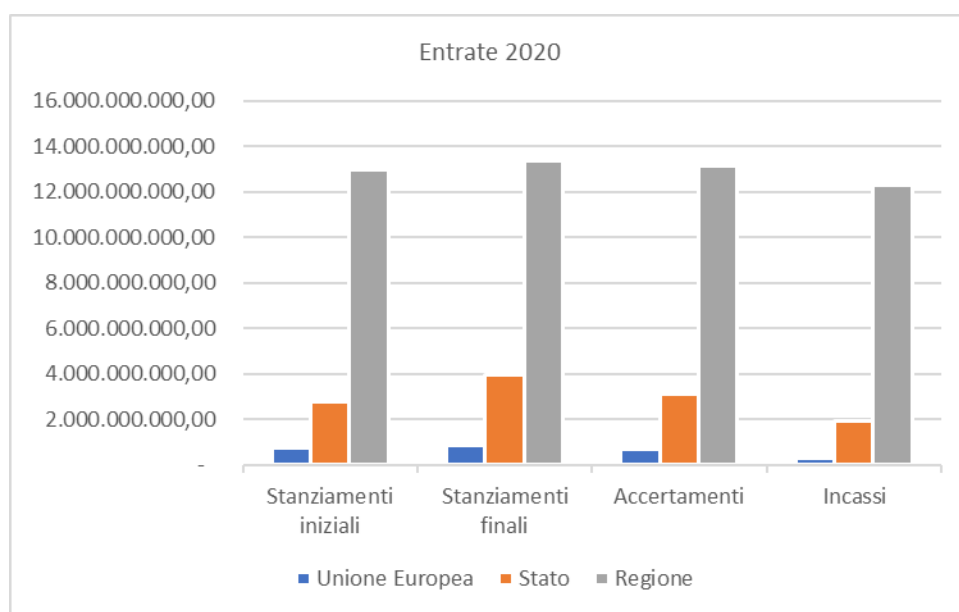
Fonti	Stanziameti iniziali	Stanziameti finali	% increm stanziam	Accertamenti	% Acc / Stanz. Fin.	Incassi	% Inc / Accert
Unione Europea	754.109.757,72	850.267.064,72	12,75%	659.507.485,70	77,56%	295.719.939,85	44,84%
Stato	2.757.404.991,15	3.940.325.880,39	42,90%	3.094.688.002,33	78,54%	1.926.284.430,45	62,24%
Regione	12.955.802.996,44	13.350.913.799,46	3,05%	13.128.458.511,99	98,33%	12.313.732.345,67	93,79%
	<b>16.467.317.745,31</b>	<b>18.141.506.744,57</b>	<b>10,17%</b>	<b>16.882.654.000,02</b>	<b>93,06%</b>	<b>14.535.736.715,97</b>	<b>86,10%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

In ordine all'acquisizione delle entrate a causa dell'emergenza da pandemia Covid-19, l'amministrazione riferisce che si è proceduto alla riprogrammazione di interventi a seguito di interlocuzioni a vari livelli della pubblica amministrazione per individuare le risorse da destinare ai programmi e alle azioni a sostegno dell'economia regionale e alla gestione dell'emergenza sanitaria.

Il grafico seguente riporta l'ammontare degli stanziamenti, degli accertamenti e degli incassi, per le entrate 2020, confrontando la fonte di provenienza.

**Grafico n. 5 - Entrate 2020 suddivise per fonte**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Con riguardo, nello specifico, al Piano socio economico l'Amministrazione regionale ha restituito il seguente prospetto indicante, per fonte di entrata, le quote di avanzo vincolato e accantonato applicate nel corso del 2020 (non generatrici di accertamenti) che insieme agli accertamenti pareggiano gli impegni, per un totale di euro 925.320.390,07.

Tabella n. 14 – Correlazione accertamenti e impegni per fonte

Piano Socio Economico				
Fonti	Quota vincolata applicata	Quota accantonata applicata	Accertamenti	Impegni
Unione Europea	0,00	0,00	386.973.515,28	386.973.515,28
Stato	106.560.383,64	7.000.000,00	381.147.319,25	494.707.702,89
Regione	0,00	0,00	43.639.171,90	43.639.171,90
	<b>106.560.383,64</b>	<b>7.000.000,00</b>	<b>811.760.006,43</b>	<b>925.320.390,07</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In merito alle operazioni di rimodulazione ed integrazioni che hanno permesso l'immissione di oltre un miliardo di euro nel sistema economico campano, l'Amministrazione regionale ha concluso che le risorse europee e statali utilizzate "sono state riprogrammate nel rispetto delle norme comunitarie, statali e dei relativi programmi, appositamente modificati dalle competenti autorità" al fine di fronteggiare il peggioramento delle condizioni socio economiche del territorio.

A maggior specificazione dell'analisi delle fonti d'entrata (v. *supra* anche tabella n. 12) la Regione ha trasmesso i seguenti prospetti, che riportano le fonti di provenienza e l'articolazione per titoli (v. nota acquisita con prot. 12556 del 23/11/2021).

Tabella n. 15 - Entrate di competenza 2020 per titoli e fonti di finanziamento

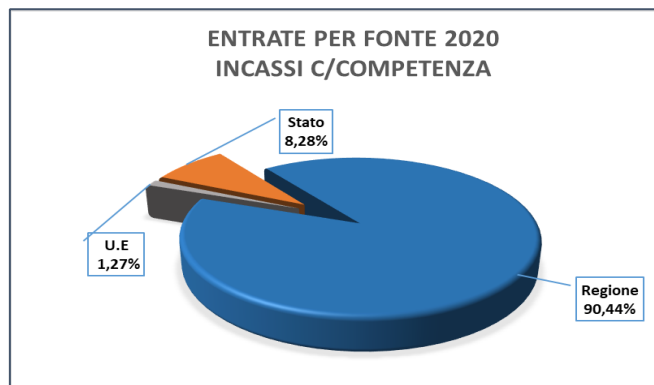
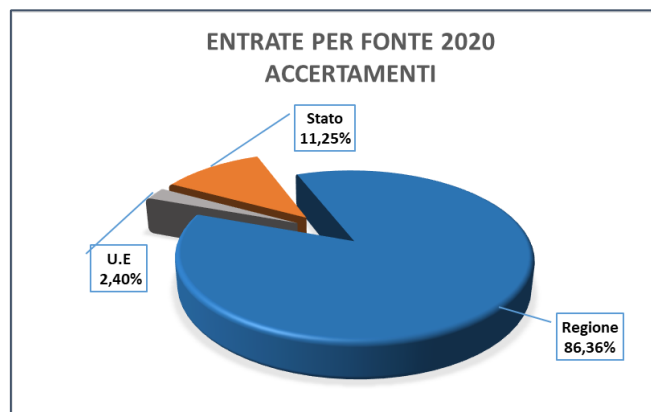
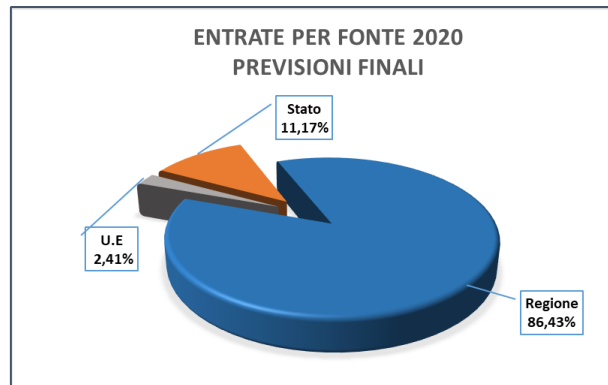
Fonte		Prev Iniziali	Prev Finali	Accert	Risc c/comp
Titolo 1	Regione	12.141.111.071,07	12.475.701.427,34	12.323.879.487,00	11.610.796.497,76
	Stato				
	UE				
	<b>Tot.</b>	<b>12.141.111.071,07</b>	<b>12.475.701.427,34</b>	<b>12.323.879.487,00</b>	<b>11.610.796.497,76</b>
Titolo 2	Regione	40.064.000,00	130.064.000,00	141.712.166,57	141.678.455,79
	Stato	1.317.336.378,48	1.882.657.014,41	1.654.583.502,72	1.568.604.530,06
	UE	3.593.235,80	81.721.577,71	73.543.296,82	2.903.308,04
	<b>Tot.</b>	<b>1.360.993.614,28</b>	<b>2.094.442.592,12</b>	<b>1.869.838.966,11</b>	<b>1.713.186.293,89</b>
Titolo 3	Regione	791.350.518,09	784.145.446,44	713.107.786,36	611.464.609,28
	Stato				
	UE				

Giudizio di parificazione Regione Campania – Es. 2020

Fonte		Prev Iniziali	Prev Finali	Accert	Risc c/comp
	<b>Tot.</b>	<b>791.350.518,09</b>	<b>784.145.446,44</b>	<b>713.107.786,36</b>	<b>611.464.609,28</b>
Titolo 4	Regione	23.533.175,25	91.086.925,68	95.267.238,39	95.267.238,39
	Stato	1.440.068.612,67	2.057.668.865,98	1.440.104.499,61	357.679.900,39
	UE	750.516.521,92	768.545.487,01	585.964.188,88	292.816.631,81
	<b>Tot.</b>	<b>2.214.118.309,84</b>	<b>2.917.301.278,67</b>	<b>2.121.335.926,88</b>	<b>745.763.770,59</b>
Titolo 5	Regione	8.000.020.000,00	10.000.020.000,00	8.057.536.591,34	6.386.808.740,14
	Stato				
	UE				
	<b>Tot.</b>	<b>8.000.020.000,00</b>	<b>10.000.020.000,00</b>	<b>8.057.536.591,34</b>	<b>6.386.808.740,14</b>
Titolo 6	Regione	0,00	629.654.657,89	629.654.657,89	629.654.657,89
	Stato				
	UE				
	<b>Tot.</b>	<b>0,00</b>	<b>629.654.657,89</b>	<b>629.654.657,89</b>	<b>629.654.657,89</b>
Titolo 7	Regione	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00	0,00
	Stato				
	UE				
	<b>Tot.</b>	<b>1.000.000.000,00</b>	<b>1.000.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Titolo 9	Regione	4.900.750.000,00	5.389.017.788,78	1.799.636.170,40	1.553.723.678,93
	Stato				
	UE				
	<b>Tot.</b>	<b>4.900.750.000,00</b>	<b>5.389.017.788,78</b>	<b>1.799.636.170,40</b>	<b>1.553.723.678,93</b>
<b>Tot. Gen. Tit.</b>		<b>30.408.343.513,28</b>	<b>35.290.283.191,24</b>	<b>27.514.989.585,98</b>	<b>23.251.398.248,48</b>
	Regione	26.896.828.764,41	30.499.690.246,13	23.760.794.097,95	21.029.393.878,18
	Stato	2.757.404.991,15	3.940.325.880,39	3.094.688.002,33	1.926.284.430,45
	UE	754.109.757,72	850.267.064,72	659.507.485,70	295.719.939,85
	<b>Tot.</b>	<b>30.408.343.513,28</b>	<b>35.290.283.191,24</b>	<b>27.514.989.585,98</b>	<b>23.251.398.248,48</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Grafico n. 6 - Entrate 2020 per fonti di finanziamento e per titoli



Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

## 14 La ricognizione analitica della Regione dei trasferimenti in favore del sistema delle Autonomie locali

In relazione alle risorse che compongono il sistema di trasferimento in favore degli enti locali, la Regione ha predisposto e trasmesso i prospetti e i grafici che di seguito si riportano (v. nota acquisita con prot. 12556 del 23/11/2021).

**Tabella n. 16 - Spese di competenza 2020 per missioni e fonti di finanziamento**



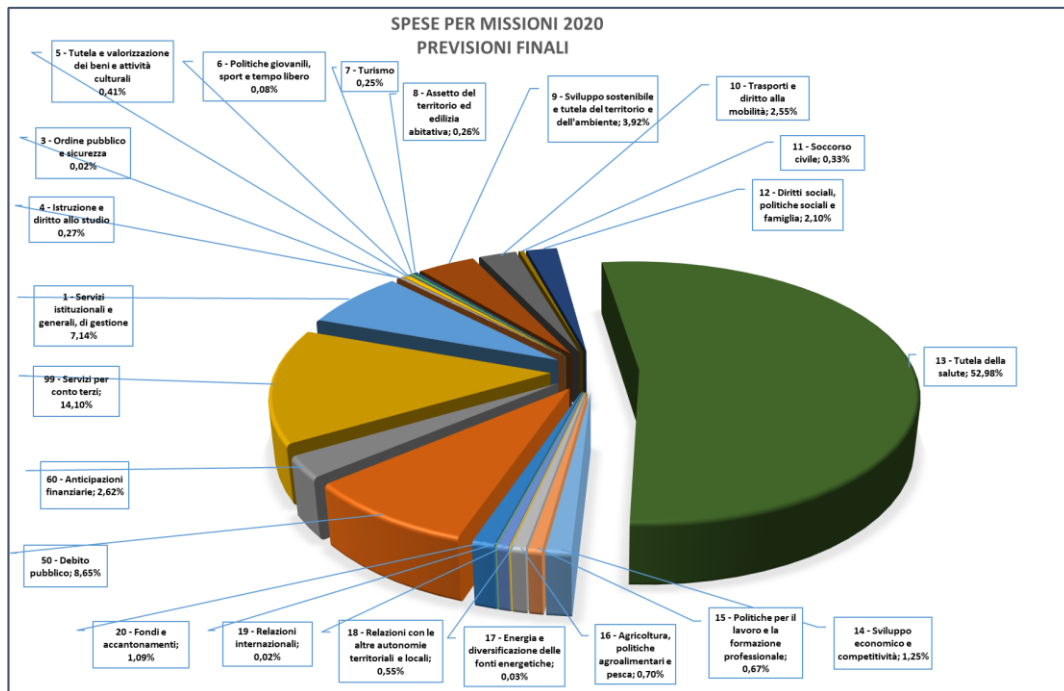
## Giudizio di parificazione Regione Campania – Es. 2020

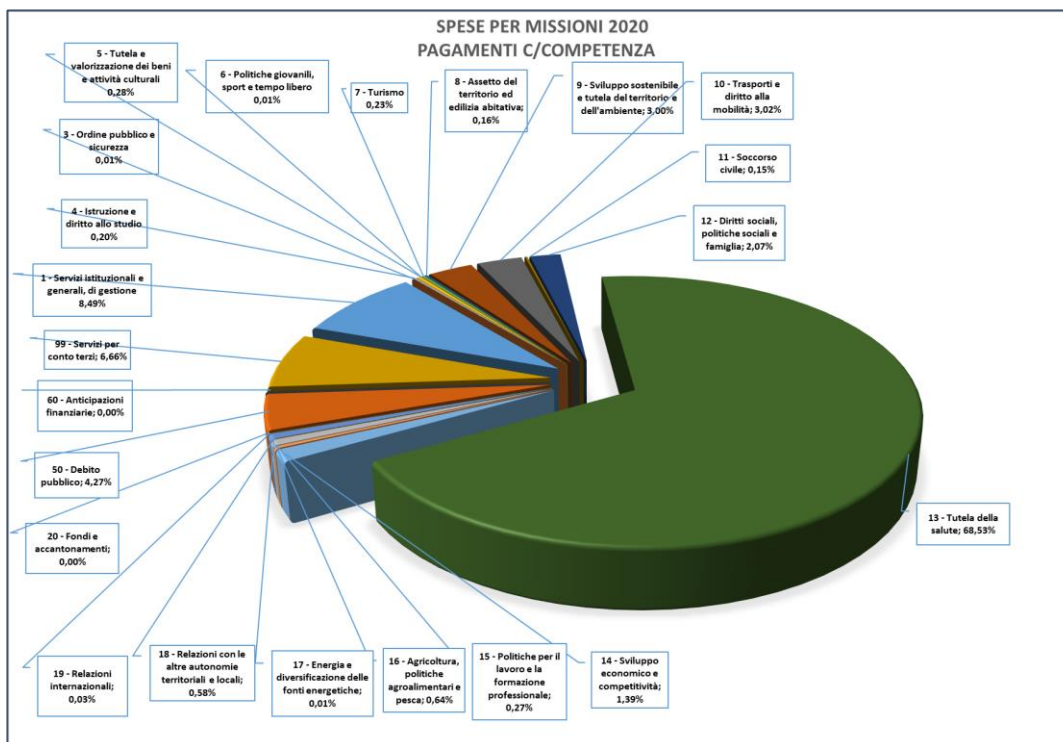
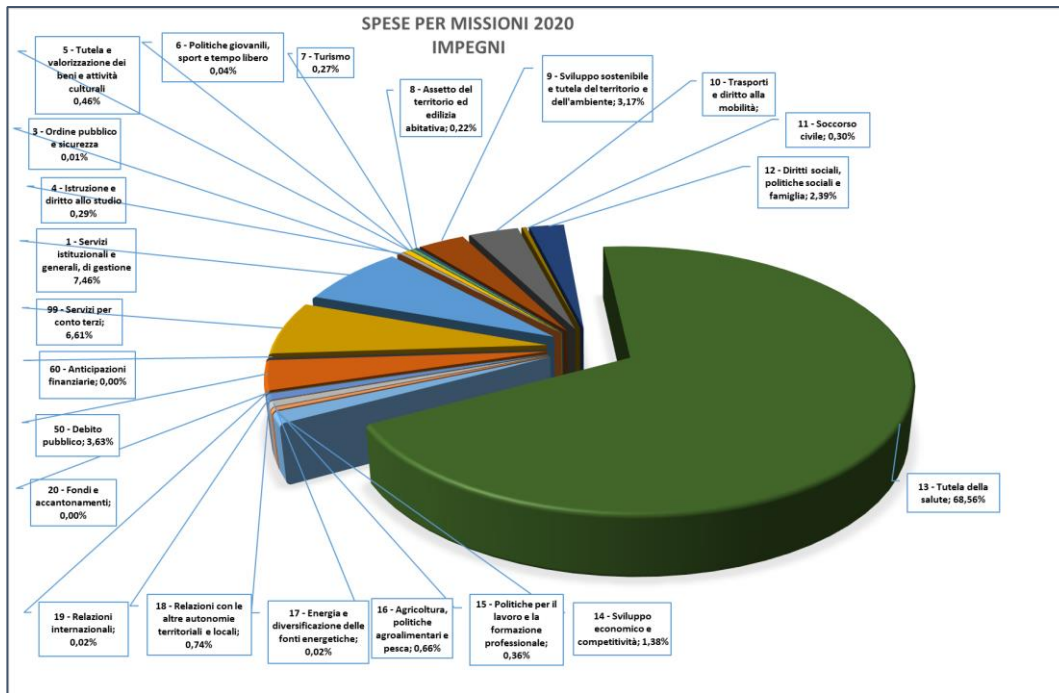
Missione	Fonte	Prev. Iniziali	Prev. Finali	Impegni	di cui Impegni a favore eell	Pagamenti	di cui Pagato a favore eell
1 - Servizi istituzionali generali, di gestione	Regione	370.147.853,69	2.410.697.099,17	1.723.639.008,06	20.147.552,54	1.687.026.242,43	13.559.376,14
	Stato	264.683.276,30	282.576.768,70	276.701.388,14	10.191.225,74	261.980.441,25	2.768.267,75
	UE	24.768.997,78	34.884.126,12	30.061.364,14	1.019.689,16	15.945.353,35	1.019.689,16
	<b>Tot.</b>	<b>659.600.127,77</b>	<b>2.728.157.993,99</b>	<b>2.030.401.760,34</b>	<b>31.358.467,44</b>	<b>1.964.952.037,03</b>	<b>17.347.333,05</b>
3 - Ordine pubblico e sicurezza	Regione	2.676.851,09	5.117.795,87	1.920.141,69	810.207,39	474.255,21	128.358,87
	Stato	3.554.645,87	1.934.578,13	292.098,72	232.876,34	252.238,05	209.263,34
	UE	4.227.400,13	1.138.477,47	698.629,00	698.629,00	627.789,99	627.789,99
	<b>Tot.</b>	<b>10.458.897,09</b>	<b>8.190.851,47</b>	<b>2.910.869,41</b>	<b>1.741.712,73</b>	<b>1.354.283,25</b>	<b>965.412,20</b>
4 - Istruzione e diritto allo studio	Regione	47.087.023,44	47.864.513,12	42.550.531,52	21.233,38	14.100.607,55	0,00
	Stato	30.464.905,00	46.918.407,45	35.562.350,95	22.716.355,10	33.017.482,60	22.716.355,10
	UE	0,00	7.008.169,51	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>Tot.</b>	<b>77.551.928,44</b>	<b>101.791.090,08</b>	<b>78.112.882,47</b>	<b>22.737.588,48</b>	<b>47.118.090,15</b>	<b>22.716.355,10</b>
5 - Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	Regione	45.807.285,20	65.334.878,74	58.182.624,47	10.607.234,55	31.750.799,70	3.722.804,66
	Stato	39.275.946,91	70.826.201,67	53.991.903,09	5.807.008,55	27.954.113,74	446.753,06
	UE	20.132.332,83	20.684.406,35	13.968.673,36	7.140.543,91	4.116.299,48	935.509,31
	<b>Tot.</b>	<b>105.215.564,94</b>	<b>156.845.486,76</b>	<b>126.143.200,92</b>	<b>23.554.787,01</b>	<b>63.821.212,92</b>	<b>5.105.066,73</b>
6 - Politiche giovanili, sport e tempo libero	Regione	3.717.922,54	3.800.325,63	2.094.051,17	614.837,92	1.005.826,81	174.929,05
	Stato	2.440.159,06	27.153.495,87	8.066.173,77	5.077.006,29	1.510.257,68	1.160.566,75
	UE						
	<b>Tot.</b>	<b>6.158.081,60</b>	<b>30.953.821,50</b>	<b>10.160.224,94</b>	<b>5.691.844,21</b>	<b>2.516.084,49</b>	<b>1.335.495,80</b>
7 - Turismo	Regione	14.490.788,85	35.958.368,26	21.183.957,32	0,00	14.969.630,57	0,00
	Stato	11.671.830,13	51.362.049,03	45.970.347,05	4.376.691,03	33.685.910,58	946.810,42
	UE	6.441.043,57	8.727.417,10	5.903.681,29	1.221.324,12	3.803.387,82	564.698,23
	<b>Tot.</b>	<b>32.603.662,55</b>	<b>96.047.834,39</b>	<b>73.057.985,66</b>	<b>5.598.015,15</b>	<b>52.458.928,97</b>	<b>1.511.508,65</b>
8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	Regione	13.875.397,74	35.148.932,58	30.700.062,96	4.661.507,54	21.521.039,36	1.452.882,24
	Stato	84.063.661,00	40.843.070,36	22.237.718,73	12.237.754,80	11.609.352,91	6.919.963,06
	UE	36.372.175,37	21.657.045,32	6.700.169,56	6.700.169,56	4.825.169,56	4.825.169,56
	<b>Tot.</b>	<b>134.311.234,11</b>	<b>97.649.048,26</b>	<b>59.637.951,25</b>	<b>23.599.431,90</b>	<b>37.955.561,83</b>	<b>13.198.014,86</b>
9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Regione	380.481.689,95	721.807.740,77	643.200.409,49	21.844.809,18	590.723.267,67	15.925.388,60
	Stato	587.561.781,49	721.549.096,16	178.476.935,00	71.597.445,34	93.331.527,34	43.090.868,05
	UE	109.659.102,85	55.570.181,67	40.755.709,76	18.234.132,53	10.837.515,41	1.816.087,44
	<b>Tot.</b>	<b>1.077.702.574,29</b>	<b>1.498.927.018,60</b>	<b>862.433.054,25</b>	<b>111.676.387,05</b>	<b>694.892.310,42</b>	<b>60.832.344,09</b>
10 - Trasporti e diritto alla mobilità	Regione	176.405.138,42	199.866.307,80	188.087.197,11	11.311.233,84	159.305.635,75	3.390.954,12
	Stato	973.169.814,49	731.244.229,16	694.957.283,56	35.367.359,60	503.542.457,17	30.828.536,93
	UE	9.375.000,00	44.747.382,29	44.704.561,55	32.607.366,87	36.279.050,50	24.313.706,22
	<b>Tot.</b>	<b>1.158.949.952,91</b>	<b>975.857.919,25</b>	<b>927.749.042,22</b>	<b>79.285.960,31</b>	<b>699.127.143,42</b>	<b>58.533.197,27</b>
11 - Soccorso civile	Regione	38.821.968,79	38.766.963,45	28.861.866,66	47.631,51	22.520.765,31	47.631,51
	Stato	19.577.956,61	84.459.605,54	48.573.779,27	45.564.984,23	12.073.254,62	10.052.880,92
	UE	3.555.000,00	4.246.318,67	4.246.190,50	2.657.121,83	610.432,50	0,00
	<b>Tot.</b>	<b>61.954.925,40</b>	<b>127.472.887,66</b>	<b>81.681.836,43</b>	<b>48.269.737,57</b>	<b>35.204.452,43</b>	<b>10.100.512,43</b>
12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Regione	50.681.175,71	57.860.923,93	49.037.759,25	36.146.011,10	30.534.951,39	24.070.000,00
	Stato	210.027.510,37	532.780.878,98	443.787.107,12	249.335.622,75	320.275.183,79	138.617.033,03
	UE	87.926.165,66	212.869.590,88	158.481.145,75	14.617.244,90	129.383.715,85	439.301,45
	<b>Tot.</b>	<b>348.634.851,74</b>	<b>803.511.393,79</b>	<b>651.306.012,12</b>	<b>300.098.878,75</b>	<b>480.193.851,03</b>	<b>163.126.334,48</b>
13 - Tutela della salute	Regione	18.656.191.163,93	19.073.917.966,09	17.721.266.028,92	34.000,00	15.684.189.780,45	9.736,80
	Stato	366.034.387,18	1.084.622.604,66	842.251.702,93	0,00	183.534.391,42	0,00
	UE	13.500.000,00	94.002.682,50	92.502.682,50	0,00	0,00	0,00
	<b>Tot.</b>	<b>19.035.725.551,11</b>	<b>20.252.543.253,25</b>	<b>18.656.020.414,35</b>	<b>34.000,00</b>	<b>15.867.724.171,87</b>	<b>9.736,80</b>
14 - Sviluppo economico e competitività	Regione	47.659.356,25	63.335.350,02	29.558.210,81	5.830.365,74	15.010.391,70	5.679.674,88
	Stato	181.938.400,39	181.051.591,16	136.061.958,58	8.429.208,65	120.244.266,54	4.576.667,79
	UE	214.778.358,12	232.137.399,19	208.871.162,17	292.800,00	187.128.083,89	146.400,00
	<b>Tot.</b>	<b>444.376.114,76</b>	<b>476.524.340,37</b>	<b>374.491.331,56</b>	<b>14.552.374,39</b>	<b>322.382.742,13</b>	<b>10.402.742,67</b>
15 - Politiche per il lavoro e la formazione professionale	Regione	60.728.632,00	92.135.733,34	49.492.178,58	0,00	43.464.435,32	0,00
	Stato	76.412.009,53	95.996.216,62	17.417.633,12	0,00	4.608.997,38	0,00
	UE	152.280.320,62	69.577.608,11	31.986.727,96	0,00	13.796.452,98	0,00
	<b>Tot.</b>	<b>289.420.962,15</b>	<b>257.709.558,07</b>	<b>98.896.539,66</b>	<b>0,00</b>	<b>61.869.885,68</b>	<b>0,00</b>
16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Regione	116.874.140,64	148.491.347,04	101.045.809,58	1.959.058,15	88.660.713,68	1.187.961,10
	Stato	22.785.729,04	102.041.590,20	68.938.401,87	1.146.010,38	58.451.929,37	217.303,20
	UE	17.893.390,43	17.893.390,43	8.786.924,30	802.292,13	1.831.032,74	51.650,63
	<b>Tot.</b>	<b>157.553.260,11</b>	<b>268.426.327,67</b>	<b>178.771.135,75</b>	<b>3.907.360,66</b>	<b>148.943.675,79</b>	<b>1.456.914,93</b>
17 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Regione	1.280.850,60	1.599.666,55	682.937,55	0,00	668.888,39	0,00
	Stato	17.864.388,12	2.801.973,90	913.874,21	760.086,72	442.901,31	442.901,31
	UE	52.835.888,36	8.405.921,76	2.741.622,67	2.280.260,20	1.328.703,93	1.328.703,93
	<b>Tot.</b>	<b>71.981.127,08</b>	<b>12.807.562,21</b>	<b>4.338.434,43</b>	<b>3.040.346,92</b>	<b>2.440.493,63</b>	<b>1.771.605,24</b>
18 - Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	Regione	208.180.779,57	207.926.913,04	200.686.664,93	200.618.892,93	134.387.531,60	134.319.759,60
	Stato	0,00	1.678.235,00				
	UE						
	<b>Tot.</b>	<b>208.180.779,57</b>	<b>209.605.148,04</b>	<b>200.686.664,93</b>	<b>200.618.892,93</b>	<b>134.387.531,60</b>	<b>134.319.759,60</b>

Missione	Fonte	Prev. Iniziali	Prev. Finali	Impegni	di cui Impegni a favore eell	Pagamenti	di cui Pagato a favore eell
19 - Relazioni internazionali	Regione	7.501.160,34	8.800.030,29	6.201.698,36	0,00	6.153.984,48	0,00
	Stato	64.338,00	8.161,30	3.329,50	0,00	0,00	0,00
	UE	364.582,00	46.247,35	18.867,15	0,00	0,00	0,00
	<b>Tot.</b>	<b>7.930.080,34</b>	<b>8.854.438,94</b>	<b>6.223.895,01</b>	<b>0,00</b>	<b>6.153.984,48</b>	<b>0,00</b>
20 - Fondi e accantonamenti	Regione	273.322.793,12	185.555.720,30	0,00	0,00	0,00	0,00
	Stato		232.937.316,09	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>Tot.</b>	<b>273.322.793,12</b>	<b>418.493.036,39</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
50 - Debito pubblico	Regione	2.741.803.999,73	3.308.059.834,09	988.996.424,93	0,00	988.996.424,93	0,00
	Stato	258.228,44	258.228,44	142.669,72	0,00	142.669,72	0,00
	UE						
	<b>Tot.</b>	<b>2.742.062.228,17</b>	<b>3.308.318.062,53</b>	<b>989.139.094,65</b>	<b>0,00</b>	<b>989.139.094,65</b>	<b>0,00</b>
60 - Anticipazioni finanziarie	Regione	1.001.000.000,00	1.000.500.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Stato						
	<b>Tot.</b>	<b>1.001.000.000,00</b>	<b>1.000.500.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
99 - Servizi per conto terzi	Regione	4.900.750.000,00	5.389.017.788,78	1.799.636.170,40	0,00	1.542.197.693,58	0,00
	Stato						
	<b>Tot.</b>	<b>4.900.750.000,00</b>	<b>5.389.017.788,78</b>	<b>1.799.636.170,40</b>	<b>0,00</b>	<b>1.542.197.693,58</b>	<b>0,00</b>
<b>Tot. Gen. Miss.</b>		<b>32.805.444.697,25</b>	<b>38.228.204.862,00</b>	<b>27.211.798.500,75</b>	<b>875.765.785,50</b>	<b>23.154.833.229,35</b>	<b>502.732.333,90</b>
	Regione	29.159.485.971,60	33.101.564.198,86	23.687.023.733,76	314.654.575,77	21.077.662.865,88	203.669.457,57
	Stato	2.891.848.967,93	4.293.044.298,42	2.874.346.655,33	472.839.635,52	1.666.657.375,47	262.994.170,71
	UE	754.109.757,72	833.596.364,72	650.428.111,66	88.271.574,21	410.512.988,00	36.068.705,62
	<b>Tot.</b>	<b>32.805.444.697,25</b>	<b>38.228.204.862,00</b>	<b>27.211.798.500,75</b>	<b>875.765.785,50</b>	<b>23.154.833.229,35</b>	<b>502.732.333,90</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Grafico n. 7- Spese 2020 per missioni e fonti di finanziamento





Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tali acquisizioni sono frutto di specifiche richieste istruttorie effettuate al fine di *assicurare maggiore trasparenza alle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali*, nel caso di specie, rivolte al sistema delle autonomie territoriali (v. art. 12 e 13 del D.Lgs. n. 118 del 2011).

La prospettazione in esame, selezionando e riaggregando le movimentazioni contabili, che hanno interessato tutte le *Missioni* di spesa, a beneficio del sistema delle autonomie territoriali, fornisce maggiori informazioni rispetto a quelle riportate dalla sola *Missione 18-relazioni con le altre autonomie territoriali e locali* (per quanto correttamente redatta secondo gli schemi dell'armonizzazione contabile), presentando risultanze di significativo interesse.

Si può, quindi, evidenziare, con una certa qual immediatezza, il divario esistente tra gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti riferiti dalla *Missione 18* di spesa (v. tabella n. 9), rispetto ai dati, complessivamente considerati, ricavabili dalla presente esposizione.

In buona sostanza, la metodologia di analisi "trasversale" appare idonea a dar conto, seppure per grandi aggregati, della dimensione effettiva del flusso di trasferimenti programmato ( in sede di previsioni definitive) e realizzato ( in sede di rendiconto), in favore del sistema delle autonomie locali.

Più specificamente, va osservato che a fronte di 200,6 e 134,3 milioni di euro a titolo, rispettivamente, di impegni e di pagamenti di cui alla *Missione 18*, l'analitica ricognizione in oggetto espone 875,7 milioni di euro a titolo di impegni e 502,7 milioni di euro a titolo di pagamenti.

Tale metodologia potrebbe trovare eventuale analoga applicazione, ove condivisa dall'Amministrazione regionale, in relazione ad altri Comparti pubblici o privati destinatari di trasferimenti a carico del bilancio regionale, nonché potrebbe, altresì, potenziarsi a mezzo dell'ulteriore distinzione tra trasferimenti/contributi correnti (quali costi di funzionamento) e in conto capitale (contributi o finanziamenti agli investimenti). Una siffatta ricognizione consentirebbe, sostanzialmente, di prendere contezza del grado di realizzazione delle principali scelte distributive, assunte in sede di programmazione e poste a fondamento delle autorizzazioni di bilancio, in favore delle diverse categorie di destinatari pubblici o privati, individuando, altresì, l'incidenza delle erogazioni rivolte al sostegno o al rilancio degli investimenti.

## PARTE SECONDA

### 15 Il Rendiconto di gestione dell'esercizio 2020. La gestione dell'entrata

Come rappresentato dall'Amministrazione regionale e attestato dall'Organo di revisione, gli accertamenti dell'entrata sono avvenuti in conformità al principio contabile 4.2 allegato al D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.

Il seguente prospetto mette in correlazione i dati previsionali con quelli gestionali (accertamenti) ed il grado di effettivo realizzo degli stessi (riscossioni) fotografando l'andamento della gestione dell'esercizio in esame:

**Tabella n. 17 - Entrate 2020 Previsioni finali, accertamenti, incassi**

ENTRATE	Previsioni finali	Accertamenti	Scostamento	% di realizzo	Incassi di competenza	% di realizzo accertamenti
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	12.475.701.427,34	12.323.879.487,00	151.821.940,34	98,78%	11.610.796.497,76	94,21%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.094.442.592,12	1.869.838.966,11	224.603.626,01	89,28%	1.713.186.293,89	91,62%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	784.145.446,44	713.107.786,36	71.037.660,08	90,94%	611.464.609,28	85,75%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.917.301.278,67	2.121.335.926,88	795.965.351,79	72,72%	745.763.770,59	35,16%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	10.000.020.000,00	8.057.536.591,34	1.942.483.408,66	80,58%	6.386.808.740,14	79,27%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>28.271.610.744,57</b>	<b>25.085.698.757,69</b>	<b>3.185.911.986,88</b>	<b>88,73%</b>	<b>21.068.019.911,66</b>	<b>83,98%</b>
Titolo 6 - Accensione di prestiti	629.654.657,89	629.654.657,89	0,00	100,00%	629.654.657,89	100,00%
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	0,00	1.000.000.000,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	5.389.017.788,78	1.799.636.170,40	3.589.381.618,38	33,39%	1.553.723.678,93	86,34%
<b>Totale entrate 2020</b>	<b>35.290.283.191,24</b>	<b>27.514.989.585,98</b>	<b>7.775.293.605,26</b>	<b>77,97%</b>	<b>23.251.398.248,48</b>	<b>84,50%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

L'esame del sopra riportato prospetto consente di osservare **il grado di attendibilità delle previsioni finali** e quindi la capacità delle stesse di tradursi in accertamenti e, allo stesso tempo, l'attitudine di questi ultimi a divenire riscossioni.

Con riferimento al primo aspetto, al 31/12/2020 le entrate finali, al netto dell'accensione prestiti (Tit. VI), delle anticipazioni (Tit. VII) e delle entrate per conto terzi (Tit. VIII), accertate per euro **25.085.698.757,69**, hanno confermato l'**88,73%** delle previsioni, in leggera riduzione rispetto al 90,02%, del 2019. Determinanti al raggiungimento di tale indice sono gli accertamenti del titolo I, pari al 98,78% delle previsioni finali, sebbene in leggera flessione rispetto alle annualità precedenti.

Alla medesima data, le entrate complessivamente accertate per euro 27.514.989.585,98 hanno confermato il 77,97% delle previsioni, in leggero incremento rispetto all'omologo dato del 2019 (76,93%).

Con specifico riferimento alla **capacità di riscossione in competenza**, si constata che la percentuale di incasso delle entrate finali per l'anno 2020 è del 83,98%, in aumento rispetto all'omologo dato del 2019 pari al 80,92%, come può evincersi dal prospetto di seguito riportato, nel quale si mette a confronto l'esercizio oggetto di verifica con il triennio precedente:

**Tabella n. 18 – Confronto 2017-2020 percentuali di realizzo delle previsioni e degli accertamenti**

ENTRATE	2017		2018		2019		2020	
	% realizzo previsioni	% realizzo accert.ti	% realizzo previsioni	% realizzo accert.ti	% realizzo previsioni	% realizzo accert.ti	% realizzo previsioni	% realizzo accert.ti
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	99,98%	92,49%	99,44%	90,71%	99,27%	92,48%	98,78%	94,21%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	90,85%	82,95%	94,70%	94,76%	90,70%	89,88%	89,28%	91,62%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	79,32%	70,48%	65,20%	73,96%	96,76%	63,60%	90,94%	85,75%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	67,20%	32,53%	65,50%	7,68%	57,17%	12,38%	72,72%	35,16%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	97,20%	82,86%	47,98%	97,86%	99,98%	97,61%	80,58%	79,27%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>92,65%</b>	<b>83,22%</b>	<b>88,26%</b>	<b>78,14%</b>	<b>90,02%</b>	<b>80,92%</b>	<b>88,73%</b>	<b>83,98%</b>
Titolo 6 - Accensione di prestiti	∞	∞	∞	∞	∞	∞	100,00%	100,00%
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	31,26%	99,30%	22,89%	75,39%	44,51%	64,43%	33,39%	86,34%
<b>Totale entrate</b>	<b>75,14%</b>	<b>84,70%</b>	<b>70,90%</b>	<b>77,95%</b>	<b>76,93%</b>	<b>78,90%</b>	<b>77,97%</b>	<b>84,50%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020



Complessivamente, al 31 dicembre 2020, le entrate accertate in euro 27.514.989.585,98 sono state incassate per euro 23.251.398.248,48, ovvero per l'84,50% in aumento rispetto al 2019 in cui la percentuale di riscossione delle entrate totali è stata del 78,90% (v. *supra* tabella n. 18), generando **residui attivi dalla competenza per euro 4.263.591.337,50**.

**Per il 2020, in termini assoluti si è osservato un sostanziale incremento, pari ad euro 7.572.049.241,30, delle entrate accertate rispetto al dato registrato nel 2019, con una crescita in termini percentuali del 37,97%** (v. *infra* tabella n. 19). Tale scostamento è ancora più evidente se lo si raffronta con quello omologo registrato tra il 2019 e 2018 pari al 9,66%, avendo la Regione nel 2019 operato maggiori accertamenti di euro 1.756.881.580,11 rispetto all'esercizio precedente come emerge dal prospetto sotto riportato:

**Tabella n. 19 – Confronto accertamenti 2018-2020**

Accertamenti							
Entrata	2018	2019	Scostamento 2018/2019	Scost.to %	2020	Scostamento 2019/2020	Scost.to %
TITOLO 1	12.191.611.155,82	12.062.205.046,33	-129.406.109,49	-1,06%	12.323.879.487,00	261.674.440,67	2,17%
TITOLO 2	1.253.950.853,44	1.368.548.046,32	114.597.192,88	9,14%	1.869.838.966,11	501.290.919,79	36,63%
TITOLO 3	420.789.639,78	824.817.944,86	404.028.305,08	96,02%	713.107.786,36	-111.710.158,50	-13,54%
TITOLO 4	2.581.690.921,05	2.248.822.081,92	-332.868.839,13	-12,89%	2.121.335.926,88	-127.486.155,04	-5,67%
TITOLO 5	488.392.415,50	1.001.889.472,40	513.497.056,90	105,14%	8.057.536.591,34	7.055.647.118,94	704,23%
<b>Entrate Finali</b>	<b>16.936.434.985,59</b>	<b>17.506.282.591,83</b>	<b>569.847.606,24</b>	<b>3,36%</b>	<b>25.085.698.757,69</b>	<b>7.579.416.165,86</b>	<b>43,30%</b>
TITOLO 6	0,00	0,00	0,00	0,00%	629.654.657,89	629.654.657,89	∞
TITOLO 7	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%
TITOLO 9	1.249.623.778,98	2.436.657.752,85	1.187.033.973,87	94,99%	1.799.636.170,40	-637.021.582,45	-26,14%
<b>Entrate Totali</b>	<b>18.186.058.764,57</b>	<b>19.942.940.344,68</b>	<b>1.756.881.580,11</b>	<b>9,66%</b>	<b>27.514.989.585,98</b>	<b>7.572.049.241,30</b>	<b>37,97%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

## 15.1 Analisi dell'andamento delle entrate del Titolo I nel triennio 2018-2020.

Limitando l'approfondimento ad alcune tipologie di entrate correnti, di seguito si riporta un quadro di sintesi delle entrate derivanti da tributi propri e dal gettito di tributi erariali di quote devolute alla Regione, al fine di verificare la loro incidenza sul totale delle entrate complessive regionali, **fotografando l'autonomia della Regione Campania in relazione alle entrate "proprie"**.

La tabella che segue fornisce il dettaglio dei principali tributi, indicandone anche l'incidenza in termini percentuali rispetto ai complessivi accertamenti del titolo I nell'esercizio 2020:

**Tabella n. 20 – Entrate tributarie 2020 e incidenza su titolo I**

<b>ENTRATE TRIBUTARIE DI CUI NON DESTINATE ALLA SANITÀ</b>	<b>Accertamenti euro</b>	<b>Incidenza percentuale sul titolo I</b>
Addizionale regionale IRPEF non Sanità	288.751.780,56	2,34%
Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP – non sanità	739.565.856,38	6,00%
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione	11.939.635,93	0,10%
Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del demanio marittimo.	1.270.574,29	0,01%
Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del patrimonio indisponibile	34.375,47	0,00%
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili	2.104.909,19	0,02%
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	26.315.553,57	0,21%
Tassa sulla concessione per la caccia e per la pesca	2.121.117,24	0,02%
Tasse sulle concessioni regionali	8.910,08	0,00%
Tassa regionale di circolazione sui veicoli a motore	422.350.331,81	3,43%
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	663.506,49	0,01%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	267.451,67	0,00%
Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale	22.819.793,10	0,19%
Compartecipazione regionale all'IVA - quota "non sanità"	29.542.411,00	0,24%
<b>Totale tributi NON destinati alla sanità</b>	<b>1.547.756.206,78</b>	<b>12,56%</b>
<b>ENTRATE TRIBUTARIE DESTINATE AL FINANZIAMENTO DELLA SANITÀ</b>		
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) sanità	695.757.848,00	5,65%
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) sanità derivante da manovra fiscale regionale	34.410.380,77	0,28%
Compartecipazione regionale all'IVA - quota "sanità"	4.000.000.000,00	32,46%
Addizionale IRPEF – sanità	575.955.000,00	4,67%
Addizionale IRPEF - sanità derivante da manovra fiscale regionale	109.696.081,18	0,89%
<b>Totale tributi destinati alla sanità</b>	<b>5.415.819.309,95</b>	<b>43,94%</b>
Fondo perequativo statale - sanità	5.360.303.970,27	<b>43,50%</b>



<b>Totale del Titolo I</b>	<b>12.323.879.487,0</b>	<b>100%</b>
<b>prospetto di sintesi: risorse destinate alla sanità</b>		
<b>Totale risorse destinate alla sanità</b>	<b>10.776.123.280,22</b>	<b>87,44%</b>
<b>tributi destinati alla sanità</b>	5.415.819.309,95	<b>43,94%</b>
<b>fondo perequativo</b>	5.360.303.970,27	<b>43,50%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Dal prospetto sopra riportato, si osserva che le entrate complessive accertate al titolo I dell'entrata ammontano ad euro 12.323.879.487, di cui euro 5.360.303.970,27 quali fondi perequativi trasferiti dallo Stato ed euro 6.963.575.516,73 quali entrate tributarie, e tra queste ultime, euro 5.415.819.309,95 destinate specificamente alla sanità.

**In sostanza, nell'esercizio 2020, la regione Campania ha destinato, alla spesa sanitaria, l'87,44% delle risorse del titolo I, ivi incluse quelle perequative. Al netto dei predetti fondi statali perequativi, le risorse tributarie "proprie", impiegate, dall'Ente, per la copertura del servizio sanitario ammontano, circa, al 44% (43,94%).**

Per quanto concerne la capacità di riscossione a competenza delle predette entrate tributarie, la tabella di seguito riportata consente di misurare il grado di incidenza degli incassi rispetto agli accertamenti della competenza.

**Tabella n. 21 - Entrate tributarie 2020 Accertamenti e incassi**

<b>ENTRATE TRIBUTARIE DI CUI NON DESTINATE ALLA SANITÀ</b>	<b>RISCOSSIONI IN CONTO COMPETENZA (euro)</b>	<b>ACCERTAMENTI (euro)</b>	<b>INCIDENZA RISCOSSIONI I/ACCERTAM ENTI DELLA COMPETENZA</b>
Addizionale regionale IRPEF non Sanità	20.631.861,73	288.751.780,56	7,15%
Imposta regionale sulle attività produttive - IRAP - non sanità	653.113.048,38	739.565.856,38	88,31%
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione	11.097.447,06	11.939.635,93	92,95%
Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del demanio marittimo.	1.270.574,29	1.270.574,29	100,00%
Imposta regionale sulle concessioni statali sui beni del patrimonio indisponibile	25.336,02	34.375,47	100,00%
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili	1.919.027,93	2.104.909,19	91,17%
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	0,00	26.315.553,57	0,00%
Tassa sulla concessione per la caccia e per la pesca	2.101.117,24	2.121.117,24	99,06%

Tasse sulle concessioni regionali	1.171,19	8.910,08	13,14%
Tassa regionale di circolazione sui veicoli a motore	422.350.331,81	422.350.331,81	100,00%
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	420.380,15	663.506,49	63,36%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	267.451,67	267.451,67	100,00%
Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale	21.416.075,55	22.819.793,10	93,85%
Compartecipazione regionale all'IVA - quota "non sanità"	29.542.411,00	29.542.411,00	100,00%
Totale tributi NON destinati alla sanità	1.164.156.234,02	1.547.756.206,78	75,22%
<b>ENTRATE TRIBUTARIE DESTINATE AL FINANZIAMENTO DELLA SANITÀ</b>			
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) sanità	695.757.848,00	695.757.848,00	100,00%
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) sanità derivante da manovra fiscale regionale	34.410.380,77	34.410.380,77	100,00%
Compartecipazione regionale all'IVA - quota "sanità"	4.000.000.000,00	4.000.000.000,00	100,00%
Addizionale IRPEF – sanità	575.955.000,00	575.955.000,00	100,00%
Addizionale IRPEF - sanità derivante da manovra fiscale regionale	0,00	109.696.081,18	0,00%
<b>Totale tributi destinati alla sanità</b>	<b>5.306.123.228,77</b>	<b>5.415.819.309,95</b>	<b>97,97%</b>
Fondi perequativi statali	5.141.070.272,97	5.360.303.970,27	95,91%
<b>Totale del Titolo I</b>	<b>11.610.796.497,76</b>	<b>12.323.879.487,00</b>	<b>94,21%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Per quanto concerne le entrate tributarie non destinate alla sanità a fronte di complessivi accertamenti per euro 1.547.756.206,78, le riscossioni sono pari al 75,22% degli accertamenti e, in valore assoluto, ammontano ad euro 1.164.156.234,02. Particolarmente basso è l'indice di riscossione dell'Addizionale Irpef pari al solo 7,15% dell'accertato.

Quanto invece alle entrate tributarie destinate alla sanità si riscontra a competenza, una consistente capacità di riscossione pari al 97,97%. Infatti, ad "impedire" l'incasso del totale delle entrate accertate per tale finalità al titolo I, vi è solo la mancata riscossione dell'Addizionale IRPEF – sanità derivante da manovra fiscale regionale, per euro 109.696.081,18.

Elevata è anche la riscossione del fondo perequativo che accertato in euro 5.360.303.970,27 è stato incassato al 95,91% ed esattamente per euro 5.141.070.272,97.

Complessivamente le entrate del titolo I sono state riscosse per il 94,21% rispetto agli accertamenti della competenza, ed ammontano ad euro 11.610.796.497,76.

Nei prospetti che seguono è infine sintetizzato l'andamento degli accertamenti rispetto alle previsioni finali e le relative riscossioni nel triennio 2018 -2020:

**Tabella n. 22 – Evoluzione entrate del Titolo I triennio 2018-2020**

EVOLUZIONE ENTRATE TITOLO I	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI IN C/COMPETENZA	% CAPACITA' DI RISCOSSIONE
<b>ESERCIZIO 2018</b>			
ENTRATE NON DESTINATE ALLA SANITA'	1.858.305.876,06	1.257.254.005,98	68%
ENTRATE DESTINATE AL FINANZIAMENTO SANITA'	5.655.114.342,76	5.248.728.454,02	93%
<b>ESERCIZIO 2019</b>			
ENTRATE NON DESTINATE ALLA SANITA'	1.621.423.676,38	1.244.416.206,31	77%
ENTRATE DESTINATE AL FINANZIAMENTO SANITA'	5.663.761.106,95	5.370.710.602,38	95%
<b>ESERCIZIO 2020</b>			
ENTRATE NON ESTIMATE ALLA SANITA'	1.547.756.206,78	1.164.156.234,02	75%
ENTRATE DESTINATE AL FINANZIAMENTO SANITA'	5.415.819.309,95	5.306.123.228,77	98%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Il sopra riportato prospetto mostra un *trend* positivo della capacità di riscossione delle entrate del titolo I, particolarmente significativo nel confronto tra la percentuale di riscossione del 2018 e quella del 2020 sia delle entrate destinate alla sanità, che passano dal 93% al 98% degli accertamenti della competenza, sia di quelle non destinate alla sanità che dalla percentuale del 68% passano al 75% sebbene in leggera flessione rispetto all'omologo dato del 2019. Tale dato appare, peraltro, coerente con la tendenziale riduzione dei residui della competenza nell'esercizio 2020 (v. *infra* § 27 analisi della gestione dei residui).

Il seguente prospetto rappresenta, invece, l'evoluzione sopra descritta con riferimento alle entrate complessive dell'Ente.

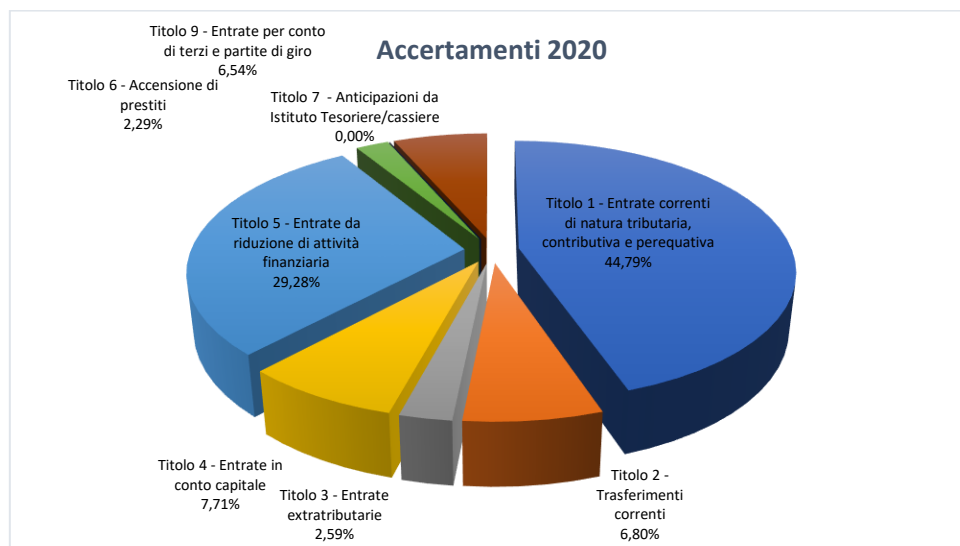
Tabella n. 23 – Evoluzione entrate 2020 periodo 2017-2020

Entrata	2017	Incidenza % su Entrate Totali	2018	Incidenza % su Entrate Totali	2019	Incidenza % su Entrate Totali	2020	Incidenza % su Entrate Totali
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	11.856.995.483,94	66,90%	12.191.611.155,82	67,04%	12.062.205.046,33	60,48%	12.323.879.487,00	44,79%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.285.860.437,60	7,25%	1.253.950.853,44	6,90%	1.368.548.046,32	6,86%	1.869.838.966,11	6,80%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	588.518.177,29	3,32%	420.789.639,78	2,31%	824.817.944,86	4,14%	713.107.786,36	2,59%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.011.416.203,62	11,35%	2.581.690.921,05	14,20%	2.248.822.081,92	11,28%	2.121.335.926,88	7,71%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziaria	350.017.996,40	1,97%	488.392.415,50	2,69%	1.001.889.472,40	5,02%	8.057.536.591,34	29,28%
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	629.654.657,89	2,29%
Titolo 7 - Anticipazioni da Istituto Tesoriere/cassiere	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	1.631.730.626,81	9,21%	1.249.623.778,98	6,87%	2.436.657.752,85	12,22%	1.799.636.170,40	6,54%
<b>Entrate Totali</b>	<b>17.724.538.925,66</b>	<b>100,00%</b>	<b>18.186.058.764,57</b>	<b>100,00%</b>	<b>19.942.940.344,68</b>	<b>100,00%</b>	<b>27.514.989.585,98</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Di seguito si mostra, in termini grafici percentuali, come i Titoli concorrono a determinare il totale generale degli accertamenti assunti nel corso dell'esercizio finanziario.

**Grafico n. 8 - Accertamenti 2020 per titoli di entrata**



Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

L'incidenza degli accertamenti sulle entrate totali della Regione Campania distinte per tipologia è riportata nel seguente prospetto.

**Tabella n. 24 - Accertamenti 2017-2020 per tipologia di entrata**

Accertamenti								
Tipologia Entrata	2017	Incidenza % su Entrate Finali	2018	Incidenza % su Entrate Finali	2019	Incidenza % su Entrate Finali	2020	Incidenza % su Entrate Finali
Corrente	13.731.374.098,83	85,33%	13.866.351.649,04	81,87%	14.255.571.037,51	81,43%	14.906.826.239,47	57,97%
Capitale	2.361.434.200,02	14,67%	3.070.083.336,55	18,13%	3.250.711.554,32	18,57%	10.178.872.518,22	39,58%
Da Prestiti	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	629.654.657,89	2,45%

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dalla sopra riportata tabella, è possibile osservare che sebbene le politiche di intervento regionale siano ancora maggiormente condizionate da risorse di parte corrente, nel 2020 l'apporto delle risorse di parte capitale risulta in crescita rispetto all'omologo dato degli esercizi precedenti. Tale incremento, come affermato dalla Regione nella Relazione più volte

richiamata, è da ricondurre essenzialmente a tre fattori e segnatamente alla nuova modalità di contabilizzazione dei rapporti con la società So.re.Sa. s.p.a. (v. *supra*), alla rinegoziazione con Cassa DD. PP. del Mutuo MEF ex DL 66/2014, quota 2015 ed alla contrazione dell'anticipazione di liquidità (ex art. 116 del D.L. n. 34/2020).

## **15.2 La nuova tecnica di contabilizzazione finanziaria dei rapporti con la società So.Re.Sa.**

Dalla lettura della Relazione sulla gestione, a corredo del rendiconto, si apprende che il consistente incremento registratosi nel 2020 dipende pressoché esclusivamente dall'incremento del Titolo 5 dell'entrata per effetto della “nuova tecnica” di contabilizzazione a garanzia di una maggiore trasparenza dei rapporti con la società partecipata So.Re.Sa. s.p.a. in qualità di Centrale Acquisti e Centrale Pagamenti del Sistema Sanitario Regionale. Infatti, fino all'esercizio 2019 la Regione effettuava anticipazioni in favore della predetta società a valere sul capitolo U07000 iscritto al Titolo I, per effettuare i pagamenti per conto delle varie AA.SS. In qualità di centrale acquisti e di centrale dei pagamenti, dette anticipazioni venivano registrate da SO.RE.SA., nella propria Contabilità Economico Patrimoniale, come debito nei confronti della Regione, che si riduceva progressivamente all'atto dei pagamenti e delle relative rendicontazioni all'Ente socio, delle spese sostenute. Tuttavia, come riferito dalla stessa Regione, tale sistema “non consentiva, in contabilità Finanziaria della regione, la registrazione del pagamento in favore soggetto finale (l'azienda sanitaria) beneficiario, e dall'altro, al termine dell'esercizio non risultava contabilmente alcun credito nei confronti di SO.RE.SA. per la parte delle anticipazioni non ancora liquidate nei confronti delle Aziende e rendicontate alla Regione. I dati dei pagamenti in favore delle aziende risultavano registrate esclusivamente nel Bilancio GSA e il credito nei confronti di SO.RE.SA., rilevato in sede di circolarizzazione dei crediti e debiti, veniva registrato esclusivamente in Contabilità Economico-Patrimoniale con scrittura di rettifica. Per tale ragione, al fine di risolvere le descritte criticità, dall'esercizio 2020, nel bilancio regionale sono stati istituiti i seguenti capitoli, speculari e correlati, di Spesa e di Entrata, rispettivamente sul Titolo 3 della Spesa e sul Titolo 5 dell'Entrata:

**U07223 - FINANZIAMENTO SOCIO UNICO - CENTRALE UNICA DI PAGAMENTO**

**U07225** - FINANZIAMENTO SOCIO UNICO - CENTRALE UNICA DI ACQUISTO

**E02683** - FINANZIAMENTO SOCIO UNICO -CENTRALE UNICA DI PAGAMENTO

**E02685** - FINANZIAMENTO SOCIO UNICO -CENTRALE DI ACQUISTO

I capitoli di spesa riportano quale codifica di V livello U.3.04.03.01.001 (Incremento di altre attività finanziarie verso imprese controllate), mentre i capitoli di Entrata riportano quale codifica di V livello E.5.04.03.01.001 (Altre entrate per riduzione di altre attività finanziarie verso imprese controllate).

La creazione dei predetti capitoli ha consentito di registrare l'anticipazione come l'impegno in favore di SO.RE.SA. sui due capitoli di spesa sopra indicati (a seconda se l'anticipazione sia per l'attività di Centrale Pagamenti o per l'attività di Centrale Acquisti) a cui correlare il successivo pagamento. Contestualmente viene registrato l'accertamento sui correlati capitoli di Entrata (ovviamente a seconda della natura dell'attività).

Tali operazioni in contabilità economico -patrimoniale vengono come di seguito registrate. All'atto dell'impegno viene realizzata la seguente scrittura:

**Tabella n. 25 – Contabilizzazione So.Re.Sa Scrittura contabile 1**

Dare (ATTIVO)		Avere (PASSIVO)	
Codice voce SP -DARE	Voce SP - DARE	Codice voce SP - AVERE	Voce SP - AVERE
1.2.3.02.02.06.001	Crediti dovuti all'Incremento di altre attività finanziarie verso imprese controllate	2.4.7.04.99.99.999	Altri debiti n.a.c.

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

All'atto del pagamento, invece si opera nel seguente modo:

**Tabella n. 26 – Contabilizzazione So.Re.Sa Scrittura contabile 2**

Dare (ATTIVO)		Avere (PASSIVO)	
Codice voce SP -DARE	Voce SP - DARE	Codice voce SP - AVERE	Voce SP - AVERE
2.4.7.04.99.99.999	Altri debiti n.a.c.	1.3.4	Disponibilità liquide

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

All'atto del contestuale accertamento, la matrice non prevede alcuna registrazione in Economico-Patrimoniale.

Al termine di questa fase, ha precisato la Regione, resta aperto esclusivamente il mastrino relativo a “Crediti Diversi” esattamente per l'importo dell'anticipazione effettuata a favore di SO.RE.SA., la quale, come evidenziato, registra nella propria contabilità un debito nei confronti della Regione, sempre per il medesimo importo (v. Relazione sulla gestione).

Quanto alle operazioni successive, a seguito dell'approvazione delle rendicontazioni delle spese sostenute, l'Amministrazione regionale procede ad effettuare i pagamenti in favore delle Aziende analiticamente indicate nelle rendicontazioni imputando la spesa sul cap. U07000 e commutando in quietanza di entrata sugli accertamenti assunti sui due capitoli di entrata del Titolo 5 (a seconda della natura della spesa).

All'atto della commutazione in quietanza di entrata, per quanto attiene i capitoli di entrata del Titolo 5, in base alla matrice ministeriale di transizione, la scrittura in economico-patrimoniale è la seguente:

**Tabella n. 27 - Contabilizzazione So.Re.Sa Scrittura contabile 3**

Dare (ATTIVO)		Avere (PASSIVO)	
Codice voce SP -DARE	Voce SP - DARE	Codice voce SP - AVERE	Voce SP - AVERE
1.3.4	Disponibilità liquide	1.2.3.02.02.06.001	Crediti dovuti all'Incremento di altre attività finanziarie verso imprese controllate

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Il Collegio, nel prendere atto della nuova modalità di contabilizzazione dei rapporti con la società partecipata, finalizzata al miglioramento del grado di trasparenza, comprensibilità e confrontabilità delle scritture contabili, si riserva, tuttavia, in occasione dei successivi cicli di controllo, di effettuare un'analisi più approfondita in ordine all'impatto della descritta modalità sul bilancio regionale, considerata, altresì, la primaria rilevanza delle funzioni attribuite alla società partecipata So.Re.Sa. S.p.a. .



### 15.3 Risorse impiegate per la gestione della “pandemia”

L’evento pandemico ha determinato un vero e proprio “rovesciamento dell’agenda” della programmazione e ha imposto una necessaria ripianificazione degli interventi, in funzione delle necessità emerse nel corso della gestione per effetto della crisi economica e sociale che l’emergenza ha determinato. La ridefinizione delle priorità è stata possibile grazie ad un’azione sinergica dei diversi livelli di governo che hanno messo a disposizione delle regioni “eccezionali” risorse liquide. Per la Campania, in particolare, le risorse impiegate per gli interventi in parola sono schematicamente rappresentate nel seguente prospetto:

**Tabella n. 28 – Risorse del Piano Socio Economico distinte per fonti**

Piano Socio Economico				
Fonti	Quota Vincolata applicata	Quota Accantonata applicata	Accertamenti	Impegni
Unione Europea	0,00	0,00	386.973.515,28	386.973.515,28
Stato	106.560.383,64	7.000.000,00	381.147.319,25	494.707.702,89
Regione	0,00	0,00	43.639.171,90	43.639.171,90
	<b>106.560383,64</b>	<b>7.000.000,00</b>	<b>811.760.006,43</b>	<b>925.320.390,07</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Come riportato dalla Regione nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto, “*per far fronte alle mutate condizioni socio economiche per effetto della pandemia da Covid-19, è stato necessario procedere a rimodulare e integrare le azioni specifiche dei vari programmi comunitari e statali*”. Conseguentemente, le risorse comunitarie e statali (il cui valore complessivo è indicato nel prospetto precedente) sono state riprogrammate nel rispetto delle norme comunitarie, statali e dei relativi programmi, appositamente modificati dalle competenti Autorità per fronteggiare l’emergenza.

In particolare, tra le norme che hanno consentito di reperire maggiori risorse per destinarle alle finalità emergenziali, cui ha fatto ricorso la Regione, vi è in primis la possibilità offerta dall’art.111 del D.L. 17/3/2020 n. 18, conv. con L. 27 del 24/04/2020 che, ha consentito la sospensione del pagamento “*delle quote capitale, in scadenza nell'anno 2020 successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, dei prestiti concessi dal Ministero dell'economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326*” (...) ed al successivo comma 2 dello stesso

articolo ha previsto che “*Il risparmio di spesa di cui al comma 1 è utilizzato (...) per le finalità di rilancio dell'economia e per il sostegno ai settori economici colpiti dall'epidemia di Covid-2019, in coerenza con le disposizioni di cui al presente decreto*”. La predetta sospensione ha reso disponibili risparmi di spesa in quota libera per **Euro 46.196.949,24**, impiegati a seguito di variazione di bilancio (v. Deliberazione n. 402 del 29/07/2020) che con altre risorse disponibili (tra cui la Regione ha segnalato le risorse derivanti dai risparmi di spesa conseguiti per effetto della rinegoziazione con Cassa Depositi e Prestiti del Mutuo MEF ex art. 45 del DL n. 66/2014 quota 2015) ha consentito di finanziare, le attività amministrative volte al rilancio dell'economia ed al sostegno ai settori economici colpiti dall'epidemia di Covid-2019 tra i quali si segnalano i seguenti per complessivi Euro 46.200.417,16.

**Tabella n. 29 – Interventi finanziati con sospensione pagamento mutui**

INTERVENTI FINANZIATI CON LA SOSPENSIONE DEL PAGAMENTO DEI MUTUI				
EX ART. 111 D.L. 18/2020 CONV. L. 27/2020				
MISSIONE	PROGRAMMA	TITOLO	IMPORTO	FINALITA'
5	2	1 E 2	13.130.000,00	Politiche culturali
1/9/10	3/4/5	1/2	29.912.499,11	attività di sanificazione
12	6	1	3.000.000,00	Fondo di solidarietà per gli inquilini ERP (di cui al Piano socio economico)
1	3/8	2	376.422,00	attività a supporto della modalità lavorativa in smart working
1/12	4/9	1	1.000.000,00	a garanzia dei LEP nel comune di Castelvolturno
12	2	1	50.000,00	a sostegno delle politiche sociali

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

L'art. 22 del D.L. 30/11/2020, n. 157 ha previsto l'assegnazione alle regioni a statuto ordinario di un contributo per il 2020 *destinato al finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza nell'anno 2020 (...)* Le risorse conseguentemente liberate sono destinate al ristoro delle categorie soggette a restrizioni in relazione all'emergenza COVID-19 o riversate al bilancio dello Stato, qualora i ristori stessi non siano assegnati entro il 31 dicembre 2020”. In forza di tale previsione alla Regione Campania è stato riconosciuto un contributo in quota libera di **euro 26.349.605,26**, e le risorse così liberate sono state utilizzate con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 587 del 16/12/2020 con la quale, dopo aver destinato tale contributo al finanziamento del cap. U09062 (capitolo del titolo 4 della spesa sul quale sono pagate le

quote di ammortamento di una parte dei Mutui contratti dalla Regione Campania con il sistema bancario privato), le relative risorse liberate sono state destinate per:

1. euro 21.349.605,26 alle attività in capo alla D.G. per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali per incentivare e far ripartire tutta una serie di attività alla luce della quasi paralisi del canale ho.re.ca. e di tutto il food-service, del rallentamento dei canali di export, delle difficoltà logistiche e della preferenza, sul fronte dei consumi domestici;
2. euro 5.000.000,00 alle attività in capo alla D.G. per le Politiche Culturali e Turismo per porre in campo ogni risorsa disponibile al fine di incentivare e imprimere un nuovo slancio a tutta una serie di attività facenti capo alla D.G. per le Politiche Culturali e Turismo, in particolare quelle afferenti al comparto del Cinema e dell'audiovisivo che, oltre a generare crescita economica sotto l'aspetto produttivo e occupazionale, costituiscono un forte volano di crescita culturale e di forte impatto sull'attrazione di flussi turistici.

Infine, come ulteriori trasferimenti statali, questa volta a titolo di ristoro per i minori gettiti attesi sui tributi di competenza regionale (ex. art. 24 del L. 19/05/2020 n. 34 “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”), la regione Campania ha ricevuto euro 53.760.000,00 (v. D.M. del 24/07/2020) accertati sul cap. E00187, a fronte delle minori entrate derivanti dall'esonero dal versamento del saldo dell'IRAP relativa al periodo di imposta in corso al momento di entrata in vigore del D.L. al 31 dicembre 2019.

Il successivo art. 111, comma 1 cit. DL 34/2020 ha previsto la istituzione di un ulteriore fondo “*al fine di garantire alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (...) di cui alla Campania sono state destinati euro **179.177.315,79**, accertati sul capitolo E02801.

Entrambi i contributi di cui agli artt. 24 e 111 del D.L 34/2020, essendo destinati a ristorare la concreta riduzione di gettito delle regioni per effetto o degli interventi statali (art. 24) o per effetto della crisi economica indotta dal COVID-19, rispetto all'andamento delle medesime voci pre-COVID, **sono soggetti a successiva certificazione da parte delle regioni in merito alla effettiva riduzione.** Peraltro “(...) le risorse non utilizzate alla fine di ciascun

*esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'articolo 109, comma 1-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e non sono soggette ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. Le eventuali risorse ricevute in eccesso sono versate all'entrata del bilancio dello Stato" (v.art. 1, comma 823 della L. 30 dicembre 2020, n. 178, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).*

A tal fine la Regione Campania ha riferito di aver certificato quale utilizzo (cioè quale effettiva riduzione delle entrate nel corso dell'esercizio 2020) la somma di Euro 73.443.154,60, di cui Euro 17.534.333,04 quale riduzione del gettito IRAP da manovre non sanità e sanità, ed Euro 55.908.821,56 quale riduzione del gettito di tutti gli altri tributi. Appare corretto, pertanto, che tra le quote vincolate del risultato di amministrazione 2020, sia stato iscritto il complessivo importo di euro 159.494.161,19, pari alla somma dei contributi di cui agli artt. 24 e 111 del DL n. 34/2020 (euro 232.937.315,79), al netto dei minori gettiti pari ad euro 73.443.154,60 (v. Allegato 32 al Rendiconto 2020).

#### **15.4 Applicazione dell'avanzo**

Come è possibile evincere dal sopra riportato prospetto (v. tabella n. 28) le risorse che hanno finanziato il piano socio - economico della Regione sono riconducibili anche all'applicazione di quote di avanzo vincolato ed accantonato. Invero, nel corso dell'istruttoria si è chiesto alla Regione di chiarire se vi fossero state devoluzioni a diverse finalità delle quote di avanzo vincolato/destinato e in forza di quale autorizzazione normativa (v. nota prot. n. 11664 del 18/10/2021).

In sede di riscontro la Regione ha fatto presente che in nessun caso vi è stato un impiego diverso dal vincolo di destinazione originario (v. nota prot. n. PG/2021/0527230 del 25/10/2021).

A supporto la Regione ha fornito il prospetto di seguito riportato con il dettaglio delle spese finanziate con l'avanzo vincolato o con l'avanzo accantonato (in caso di reiscrizione di Residui Perenti vincolati), con l'indicazione del vincolo di provenienza (l'area funzionale di appartenenza) e il capitolo di spesa finanziato.

Tabella n. 30 – Interventi finanziati con avanzo vincolato

VINCOLO	DENOMINAZIONE ENTRATA ORIGINARIA	CAP S	DENOMINAZIONE	QUOTA VINC.	QUOTA ACCANT.	IMPEGNATO	PAGATO	NOTE
E01215 U07803	FONDI DESTINATI AL FINANZIAMENTO DEI CENTRI ACCOGLIENZA	U07803	FINANZIAMENTO CENTRI ANTIVIOLENZA/CASE DI ACCOGLIENZA TRASFERIMENTI CORRENTI A AMM.LOCALI	1.283.339,00		1.283.339,00	0,00	
E01230 U07870	FONDO PER LE POLITICHE SOCIALI PER LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI L.27/12/97 N.449 ART. 59 COMMA 44 E SS.MM.II. L.328/00	U07870	FONDO SPECIALE REGIONALE AI SENSI DELL'ART.50 CO.5 L.R.11/07 ;FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI PER LA REALIZZAZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI MONITORAGGIO DI ANALISI DEI BISOGNI, DI VERIFICA E DI CONTROLLO DEI PIANI SOCIALI DI ZONA TRASFERIMENTI CORRENTI AGLI ENTI LOCALI	97.277.044,64		97.277.044,64	97.277.044,64	
E00536 U03747	FONDO PER LA CONCESSIONE DEI CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI PER EDILIZIA AGEVOLATA(L. 457/78 E L. 94/82 ART.9 DL 629/79 CONV. L. 25/80)		CONTRIBUTI SULL'AFFITTO PER GLI AFFITTUARI DEL PATRIMONIO PRIVATO		4.200.000,00	4.200.000,00	4.200.000,00	REISCRIZIONE RR. PERENTI VINCOLATI
E00536 U03744	CONCESSIONE DEI CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI PER EDILIZIA AGEVOLATA(L. 457/78 E L. 94/82 ART.9 DL 629/79 CONV. L. 25/80)	U03744	FONDO DI SOLIDARIETA'		2.800.000,00	2.800.000,00	0,00	REISCRIZIONE RR. PERENTI VINCOLATI
E01112 U02438	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE EX ART. 11L. 431/98 ANNO 2002	U02438	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE EX ART. 11L. 431/98	5.000.000,00		5.000.000,00	5.000.000,00	
E01112 U02438	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE , CONTRIBUTI INTEGRATIVI AI CANONI DI LOCAZIONE EX ART. 11L. 431/98 ANNO 2002	U02438	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE EX ART. 11L. 431/98	3.000.000,00		3.000.000,00	3.000.000,00	
TOTALI				106.560.383,64	7.000.000,00	113.560.383,64	109.477.044,64	

Fonte: dati forniti dalla Regione

A corroborare quanto già riferito con il richiamato riscontro istruttorio, in audizione i Rappresentanti della Regione hanno rimarcato che la “pandemia” è stata anche l’occasione

per porre in essere concretamente interventi nel campo sociale e di sostegno all'economia già programmati in passato ma che, a causa dei vincoli di finanza pubblica e di carenza di liquidità, non era stato possibile concretizzare. Da ciò la motivazione dell'applicazione di quote d'avanzo vincolato nella misura di euro 113.560.383,64 ed accantonato nella misura di euro 7.000.000,00.

## **16 Crediti vantati dalla Regione Campania nei confronti dello Stato**

L'imperfetto modello di federalismo fiscale adottato in Italia (anche dopo la riforma del 2001) ha prodotto e continua a produrre effetti negativi in tema di contenziosi tra Stato e Regioni e perequazione delle risorse.

Appare evidente che il discorso in tema di localizzazione o centralizzazione delle risorse e della loro distribuzione riguarda aspetti di politica economica. Tuttavia, basti ricordare che, oltre a norme più o meno mutevoli nel tempo, anche la tradizione storica degli Stati preunitari ha contribuito a costruire un sistema di relazioni Stato - Regioni basato più sul contenzioso che sul coordinamento.

Dagli anni '70 è in atto la discussione sul federalismo (in tutti i sensi, sia demaniale che fiscale), con la istituzione delle Regioni, ma è solo con la riforma del 2001 (passando per il federalismo a costituzione invariata della stagione 1997/1998) che il problema ha cominciato ad emergere.

La soluzione del legislatore italiano è stata quella di prevedere un federalismo, che parrebbe più formale che sostanziale.

In alternativa al modello della comunità forali della Spagna o dei Lander tedeschi (in cui le risorse del territorio rimangono nel territorio, tranne quella parte destinata a finanziare i servizi comuni come difesa o politica estera), si è scelto un sistema in cui le risorse del territorio vengono riversate allo Stato centrale il quale le ridistribuisce, anche in forma perequativa, alle autonomie locali e territoriali.

Né è bastata la riforma del 2012 (legge costituzionale nr. 1/2012) per sopire i conflitti, sorti sia in materia di esatta perimetrazione legislativa delle risorse (risolti dalla Corte

costituzionale), sia relativi ai provvedimenti di distribuzione, risolti dal giudice amministrativo o da quello contabile, con lo strumento del giudizio ad istanza di parte.

Sul punto si richiama la sentenza del TAR del Lazio, I sezione n. 2552 del 2017 (trattavasi di impugnazione avverso del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 231 del 5 ottobre 2015, Suppl. Ord. n. 54, recante “Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l’anno 2015) secondo il quale:

*“Nel caso in esame non è controverso che il provvedimento gravato è stato approvato circa nove mesi più tardi rispetto al termine stabilito dalla legge e a meno di quattro mesi dalla chiusura del corrispondente esercizio finanziario.*

*Da tale sfasatura temporale deriva sicuramente l’illegittimità del d.P.C.m.*

*E, infatti, anche a non voler accedere alla tesi della perentorietà del termine fissato dal comma 380-ter in parola – tesi che sembra imporsi, al di là del tenore letterale della norma, in una necessaria lettura costituzionalmente orientata della stessa, come suggerita dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale – appare in ogni caso evidente come l’intervenuta adozione dell’atto a esercizio finanziario avanzato determini una sicura lesione dell’autonomia finanziaria dei comuni, come disegnata dall’art. 119 della Costituzione, alla quale, come rappresentato da parte ricorrente, è connaturato il principio di certezza delle risorse disponibili”.*

Passando alla Regione Campania, l’attenzione del Collegio si è appuntata sulla sentenza della Sezione Giurisdizionale n. 1045 del 2018 in un giudizio ad istanza di parte iniziato dallo Stato, che ha chiesto l’annullamento dell’ingiunzione di pagamento della somma di euro 249.043.195,86, emessa nei suoi confronti dalla Regione Campania (ai sensi del R.D. n. 639 del 1910) in ragione del mancato riversamento all’Amministrazione regionale dei proventi derivanti dall’attività di recupero dell’evasione fiscale, in violazione dell’art. 9 del D. Lgs. n. 68/2011.

Il giudizio si è concluso con il rigetto del ricorso ad istanza di parte e, quindi, con l’affermazione delle buone ragioni della Regione.

Sul punto giova rammentare che è stata disposta apposita attività istruttoria, sia in tema di incidenza sui saldi di bilancio del contenzioso con lo Stato, sia in tema di esatta rappresentazione contabile degli effetti di tali problematiche.



Sono state chieste, in conseguenza, notizie alla Regione circa i contenziosi pendenti con la Amministrazione centrale.

La Regione ha risposto (nota del 27.9.2021 pervenuta a questo Ufficio in data 27.9.2021) evidenziando che dal 2014 lo Stato versa direttamente alla Regione le somme di sua spettanza, mentre, in merito al contenzioso pendente ed esitato con la sentenza nr. 1045 del 2018 della Sezione Giurisdizionale del 2018 ha evidenziato quanto segue.

Il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate hanno impugnato la citata sentenza di primo grado della sezione giurisdizionale per la Campania (n. 1045/2018) innanzi alla Corte dei conti, 1<sup>a</sup> Sezione giurisdizionale centrale di appello (R.G. 54516) ed hanno proposto opposizione agli atti esecutivi pendenti presso il giudice civile.

Con il decreto legge del 14 agosto 2020, n. 104, articolo 43, il Legislatore è intervenuto stabilendo che *“Al fine di ridurre per entrambe le parti l'alea del contenzioso, il Ministro dell'economia e delle finanze, in presenza di sentenze di primo grado, contenenti accertamento del diritto di una regione al riversamento diretto, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, di cui al medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, può procedere, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, alla stipulazione di un'intesa con la regione medesima, che preveda il pagamento da parte dello Stato della misura massima del 90 per cento del capitale dovuto, suddiviso in due rate, delle quali la prima, pari a 120 milioni di euro, da versarsi entro il 31 ottobre 2020 e la successiva, pari a 90 milioni di euro, da versarsi entro il 30 giugno 2021, con rinuncia della regione ad ogni pretesa in ordine agli accessori e alle spese legali e con rinuncia dello Stato all'impugnazione della sentenza di primo grado, anche se già proposta.*

*2. Al relativo onere pari a 120 milioni di euro per l'anno 2020 e a 90 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede ai sensi dell'articolo 114.”*

D'altra parte, non è la prima volta che il Legislatore interviene per mitigare gli effetti di sentenze di condanna della Corte dei conti, specie se di rilevante importo; è il caso, per esempio, dell'art. 14 del d.l. nr. 102 del 31.8.2013 <sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Si riporta il testo dell'articolato.

1. In considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali accertati con sentenza di primo grado, le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 231 a 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive



In disparte la singolarità di una “legificazione” per definire la transazione e l’esatto ammontare delle somme accantonate dallo Stato con quelle riconosciute a seguito dell’intesa, nonché la conseguente tempistica (una prima rata di euro 120.000.000,00, e una successiva di euro 90.000.000,00), a seguito della sopravvenienza normativa, in data 22 ottobre 2020 si è giunti alla firma dell’intesa, con il riconoscimento alla Regione di 210 milioni di euro da parte del M.E.F. e la contestuale rinuncia al contenzioso da entrambe le parti.

Il M.E.F., in esecuzione dell’intesa, ha provveduto al pagamento di 120 milioni di euro nel 2020, incassati dalla Regione, con imputazione al capitolo E00125, giusta reversale n. 6037972, e di 90 milioni di Euro nel 2021, anch’essi incassati con imputazione al capitolo E00125, giusta reversale 6063915.

Nell’evidenziare come l’imperfetto federalismo fiscale sia stato (anche) foriero di contenzioso Stato – Regioni, si rappresenta, in ogni caso, il soddisfacimento delle ragioni

---

*modificazioni, si applicano anche nei giudizi su fatti avvenuti anche solo in parte anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta legge, indipendentemente dalla data dell'evento dannoso nonché a quelli inerenti danni erariali verificatisi entro la data di entrata in vigore del presente decreto, a condizione che la richiesta di definizione sia presentata conformemente a quanto disposto nel comma 2.*

*2. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1, deve essere presentata, nei venti giorni precedenti l'udienza di discussione e comunque entro il 15 ottobre 2013, specifica richiesta di definizione e la somma ivi indicata non può essere inferiore al 25 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado; in tali casi, la sezione d'appello delibera in camera di consiglio nel termine perentorio di 15 giorni successivi al deposito della richiesta e, in caso di accoglimento, ai fini della definizione del giudizio ai sensi del comma 233 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con decreto da comunicare immediatamente alle parti determina la somma dovuta in misura non inferiore a quella richiesta, stabilendo il termine perentorio per il versamento entro il 15 novembre 2013, a pena di revoca del decreto laddove il pagamento non avvenga nel predetto termine.*

*2-bis. Qualora la richiesta di definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile formulata ai sensi e nei termini di cui ai commi 1 e 2 sia accompagnata da idonea prova dell'avvenuto versamento, in unica soluzione, effettuato in un apposito conto corrente infruttifero intestato al Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede al successivo versamento al bilancio dello Stato o alla diversa amministrazione in favore della quale la sentenza di primo grado ha disposto il pagamento, di una somma non inferiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, la sezione d'appello, in caso di accoglimento della richiesta, determina la somma dovuta in misura pari a quella versata.*

*2-ter. Le parti che abbiano già presentato istanza di definizione agevolata, ai sensi dei commi 1 e 2, precedentemente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, possono modificarla in conformità alle disposizioni di cui al comma 2-bis entro il 4 novembre 2013. Entro il medesimo termine, le parti, le cui richieste di definizione agevolata presentate ai sensi dei commi 1 e 2 abbiano già trovato accoglimento, possono depositare presso lo stesso giudice che ha emesso il decreto istanza di riesame unitamente alla prova del versamento, nei termini e nelle forme di cui al comma 2-bis, di una somma non inferiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado; la sezione d'appello delibera in camera di consiglio, sentite le parti, nel termine perentorio di cinque giorni successivi al deposito della richiesta e, in caso di accoglimento, ai fini della definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 1, comma 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, con decreto da comunicare immediatamente alle parti, determina la somma dovuta in misura pari a quella versata*

dell'Amministrazione regionale anche se per un importo inferiore a quanto presuntivamente quantificato dalla stessa Regione.

## 17 La Gestione della Spesa

La spesa complessivamente impegnata dalla regione Campania, nell'esercizio oggetto di giudizio, è pari ad euro **27.211.798.500,75**, di questa l'85,09% si è tradotta in **concreti pagamenti, per un complessivo valore di euro 23.154.833.229,35**. Tale dato ha un andamento crescente rispetto all'esercizio precedente, in cui la percentuale di realizzo dei pagamenti rispetto agli impegni, era pari al 78,52%, e si riflette, conseguentemente, sull'ammontare dei residui passivi derivanti dalla competenza che, nel 2020, è pari ad euro 4.056.965.271,40 in riduzione rispetto al valore di euro 4.213.011.179,40 registrato nel 2019. Le riferite relazioni tra gli stanziamenti finali, gli impegni di competenza a fine esercizio ed i relativi pagamenti sono sintetizzati nel seguente prospetto.

**Tabella n. 31 – Spese 2020 Stanziamenti finali, impegni, pagamenti**

Spese	Competenza Assestata	Impegni	Scostamento	% di realizzo previsioni	Pagamenti Competenza	% di realizzo competenza
Titolo 1	15.129.858.655,54	14.048.094.759,80	-1.081.763.895,74	92,85%	11.157.598.765,42	79,42%
Titolo 2	3.595.297.271,73	2.508.564.312,74	-1.086.732.958,99	69,77%	1.601.345.585,98	63,84%
Titolo 3	10.009.580.627,79	8.065.312.529,48	-1.944.268.098,31	80,58%	8.063.500.456,04	99,98%
<b>Spese Finali</b>	<b>28.734.736.555,06</b>	<b>24.621.971.602,02</b>	<b>-4.112.764.953,04</b>	<b>85,69%</b>	<b>20.822.444.807,44</b>	<b>84,57%</b>
Titolo 4	3.104.450.518,16	790.190.728,33	-2.314.259.789,83	25,45%	790.190.728,33	100,00%
Titolo 5	1.000.000.000,00	0,00	-1.000.000.000,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 7	5.389.017.788,78	1.799.636.170,40	-3.589.381.618,38	33,39%	1.542.197.693,58	85,69%
<b>Spese Totali</b>	<b>38.228.204.862,00</b>	<b>27.211.798.500,75</b>	<b>-11.016.406.361,25</b>	<b>71,18%</b>	<b>23.154.833.229,35</b>	<b>85,09%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

L'andamento degli impegni nell'ultimo triennio è invece analizzato nel seguente prospetto in modo distinto tra i vari titoli.

Relativamente alle spese finali, si registra un incremento del 46,94% rispetto all'anno precedente. La Regione ha ricondotto il riferito incremento di spesa corrente al nuovo

meccanismo introdotto nel 2020 di contabilizzazione dei rapporti credito/debito con SO.RE.SA., che ha provocato il notevole incremento di tutte le grandezze del titolo III della spesa e del titolo 5 dell'entrata (v. *supra* § 15.2), non è casuale quindi che gli impegni al titolo III siano cresciuti dell'1491,90%.

**Tabella n. 32 – Impegni del triennio 2018-2020**

Spese	Impegni				
	2018	2019	Diff. 2019/2018	2020	Diff. 2020/2019
Titolo 1	12.893.985.788,54	13.202.842.920,86	2,40%	14.048.094.759,80	6,56%
Titolo 2	3.032.433.997,53	2.677.880.654,18	-11,69%	2.508.564.312,74	-5,58%
Titolo 3	470.606.348,08	1.044.330.100,04	121,91%	8.065.312.529,48	1491,90%
<b>Spese Finali</b>	<b>16.397.026.134,15</b>	<b>16.925.053.675,08</b>	<b>3,22%</b>	<b>24.621.971.602,02</b>	<b>46,94%</b>
Titolo 4	256.202.351,17	248.085.094,89	-3,17%	790.190.728,33	<b>211,59%</b>
Titolo 5	0,00	0,00	0,00%	0,00	<b>0,00%</b>
Titolo 7	1.249.623.778,98	2.436.657.752,85	94,99%	1.799.636.170,40	<b>-50,98%</b>
<b>Spese Totali</b>	<b>17.902.852.264,30</b>	<b>19.609.796.522,82</b>	<b>9,53%</b>	<b>27.211.798.500,75</b>	<b>42,46%</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

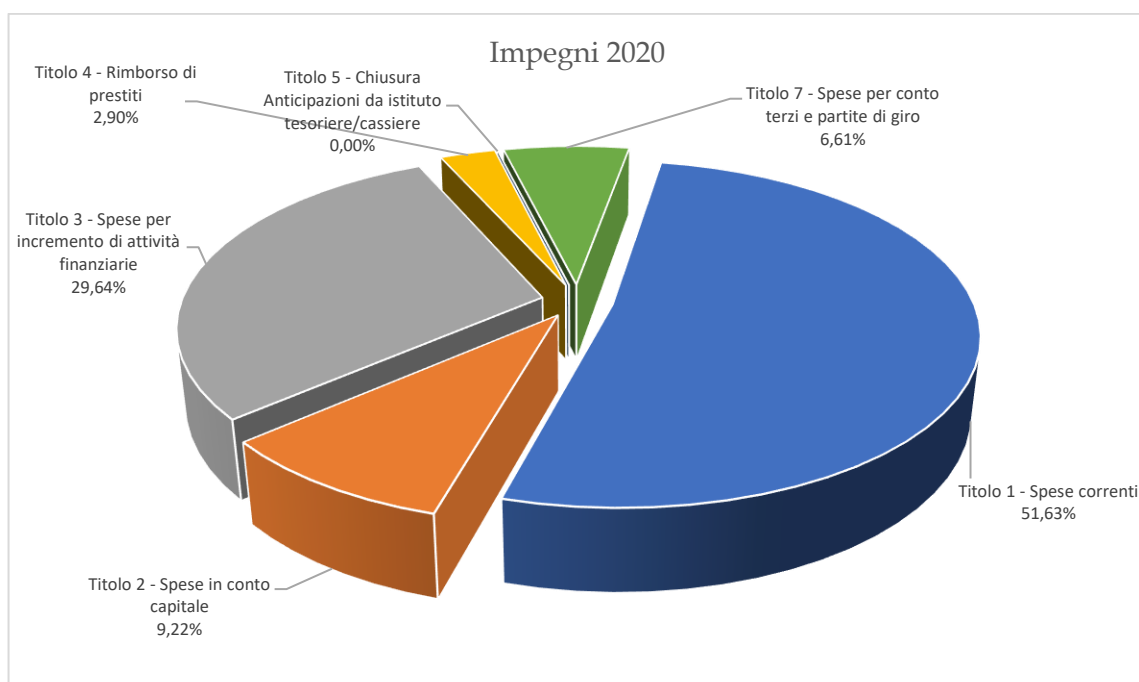
Quanto al Titolo 7 della Spesa (Spese per conto terzi e partite di giro ) e correlativamente per il titolo 9 dell'entrata (Entrate per conto di terzi e partite di giro) che invece ha registrato una consistente riduzione pari al 50,98% rispetto all'esercizio 2019, la Regione ha riferito il predetto dato sia *“alla riduzione degli accertamenti/impegni che misurano i rapporti di credito/debito tra le due casse (Ordinaria e Sanità), ulteriori rispetto ai prelievi temporanei di liquidità ed i relativi ristori”*, sia all'introduzione di una differente modalità di contabilizzazione introdotta nel 2020 dei c.d. *“pagamenti per esso”* (cioè pagamenti intestati ad un determinato creditore ma il cui beneficiario finale è soggetto differente). Infatti, fino al 2019 tali pagamenti venivano effettuati utilizzando il rigiro sulle partite di giro (pagamento al creditore principale, commutazione integrale in quietanza di entrata su partite di giro e pagamento a favore del beneficiario finale sulla correlata spesa in partita di giro). Tale contabilizzazione, ha fatto presente la Regione, era motivata da **difficoltà interpretative in**

**merito all’elaborazione degli ordinativi informatici** e la relativa annotazione delle scritture in contabilità economico-patrimoniale, **superate nel corso del 2020**. Pertanto, dall’esercizio oggetto di giudizio, la Regione ha introdotto una modalità differente cd. del “beneficiario alternativo” sul medesimo ordinativo di pagamento, per il quale il creditore rimane invariato, ma il pagamento finale è effettuato nei confronti di altro soggetto (il beneficiario alternativo) **garantendo al contempo la regolare registrazione nei partitari della contabilità economico - patrimoniale**.

Per un’analisi dettagliata della finalizzazione della spesa nel corso della gestione 2020, a livello di Missioni, si rinvia al precedente § 11.1, parte prima della presente Relazione allegata.

Il grafico seguente evidenzia il concorso di ciascun Titolo sul totale generale degli impegni assunti nel corso dell'esercizio finanziario 2020.

**Grafico n. 9 – Impegni 2020 percentuale di incidenza per titolo**



Fonte: relazione sulla gestione 2020

Dal sopra riportato grafico si rileva che, nel 2020, gli impegni per Spese correnti rappresentano 51,63% degli impegni per spese totali, in riduzione rispetto al 2019, quando

ne costituivano il 67,33%. Tale riduzione in termini percentuali è dovuta in gran parte all'aumento dell'incidenza del titolo 3, per le motivazioni già sopra espresse.

Quanto alla tempestività dei pagamenti relativi all'esercizio in esame si riporta di seguito il prospetto.

**Tabella n. 33 – Indice di tempestività dei pagamenti**

ANNO 2020	GESTIONE SANITARIA	GESTIONE ORDINARIA	GESTIONE COMPLESSIVA
Indice di tempestività dei pagamenti in giorni	- 15,29	58,67	48,1

Fonte dati forniti dalla Regione (v. Allegato 43 al disegno di legge sul rendiconto).

Dalla lettura del prospetto sopra riportato emerge che i pagamenti per spese sanitarie sono effettuati in media 15 giorni prima rispetto alla scadenza delle fatture, in leggero peggioramento rispetto all'omologo dato del 2019, pari a - 22,09 giorni. Per quanto riguarda la "gestione ordinaria" la Regione ha effettuato pagamenti con 58 giorni di ritardo in media rispetto alla scadenza, in peggioramento rispetto al 2019 in cui era pari a 43,28 giorni oltre il termine di scadenza. Complessivamente l'indice di tempestività dei pagamenti ha registrato nel 2020 un leggero peggioramento passando dai 34,12 giorni in media di ritardo nel 2019 a 48 giorni, nell'esercizio oggetto del presente giudizio.

## 17.1 La Spesa del Personale

Ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici in conformità al **piano triennale dei fabbisogni**.

Il piano è quindi lo strumento diretto a rilevare i fabbisogni dell'Amministrazione nell'ambito della programmazione. Esso ha lo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili mediante un modello flessibile volto ad individuare le esigenze effettive di personale. Il piano del "fabbisogno" viene adottato in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le apposite linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter del Testo unico sopra richiamato. **Il piano,**

**pertanto, deve precedere l'attività assunzionale dell'Ente costituendone un indefettibile presupposto nel rispetto dei vincoli finanziari.**

Nel parere dei Revisori sulla proposta di rendiconto 2020 emerge che con la D.G.R. n. 92 del 06/03/2019 è stato approvato il Piano Triennale del fabbisogno di personale della Giunta regionale della Campania per il triennio 2019-2021. Con la D.G.R. n. 391 del 06/08/2019 è stato successivamente disposto *“di approvare le modifiche e le integrazioni alla D.G.R. 92/2019 – Piano triennale del fabbisogno di personale – relativamente all'anno 2019...”*. In ultimo con la D.G.R. n. 225, del 12/05/2020 e con le successive modificazioni ed integrazioni, ne è stato approvato l'aggiornamento.

Nell'ambito delle procedure concorsuali, **la spesa a regime di tutte le assunzioni programmate è stata quantificata complessivamente in circa euro 57.000.000.**

Quanto alle procedure di reclutamento, l'Amministrazione regionale ha bandito il *“concorso unico territoriale per gli Enti Locali della regione Campania”*, denominato *“Piano Lavoro”*, (G.U. n. 54 del 9 luglio 2019), prevedendo la copertura di oltre 2.200 posti per diverse categorie, per tutti gli Enti che si sono convenzionati alla procedura. Con la DGR 169, del 31/03/2020, è stata disposta la stabilizzazione, in via prioritaria, dei lavoratori socialmente utili (L.S.U.) con attività assimilabili alla categoria *“C”* attivi presso la Protezione Civile e gli uffici del Genio Civile regionale. Con la DGR n. 6 del 08/01/2020 sono stati approvati gli indirizzi in ordine alle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza, prevedendo l'articolazione e ripartizione dei posti da reclutare per un numero complessivo di 62 figure dirigenziali, per le quali è stato pubblicato il relativo bando.

### **17.1.1 Il Contenimento delle spese di personale. Il quadro normativo**

Giova premettere che la disciplina delle capacità assunzionali è stata profondamente modificata dall'art. 33, comma 2, del D. L. 30 aprile 2019 n. 34, nel testo risultante dalla legge di conversione 28 giugno 2019 n. 58, come modificato dall'art. 1, comma 853, lett. a), b), e c), della legge 27 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8. **La novella, rapportando la spesa di personale alla consistenza delle entrate correnti - al netto del FCDE stanziato nel bilancio di previsione - permette di individuare, per ogni ente, e in considerazione della fascia demografica di**

**appartenenza, la spesa di personale finanziariamente sostenibile per le assunzioni a tempo indeterminato.**

Il nuovo parametro della “sostenibilità” non ha però comportato l’abrogazione tacita delle norme di contenimento della spesa di personale, aggiungendosi al preesistente “vincolo di spesa” di cui all’art. 1, comma 557 quater, della L. n. 296/2006 e ss.mm.ii.

Come efficacemente rimarcato (v. SRC Lombardia 164/2020/PAR e i precedenti ivi richiamati), i due parametri oggi vigenti presentano anche un ambito applicativo differente, posto che il “vincolo della sostenibilità”, afferente alla “capacità assunzionale”, è da riferire ai soli contratti a tempo indeterminato (v. art. 33 D.L. 30 aprile 2019 n. 34), mentre l’obbligo di contenimento espresso dal richiamato art. 1, comma 557 quater, è rivolto all’intero aggregato “spesa di personale” con le sole eccezioni previste dalla Legge (v. SRC Campania n. 208/2021/PAR).

**Ne consegue, pertanto, che l’obbligo di rispettare i limiti di spesa fissati dal comma 557-quater della legge n. 296 del 2006 permane a carico della Regione**, che deve assicurare, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013.

A tal riguardo, nella propria Relazione (v. questionario sul rendiconto 2020, al punto 2.3 della sezione II sulla Regolarità della gestione amministrativa e contabile) l’Organo di revisione ha attestato per il 2020, il rispetto da parte della Regione del contenimento della spesa di personale rispetto alla spesa media impegnata nel periodo 2011-2013, ai sensi dell’art. 1, co. 557-quater della legge n. 296 e ss.mm.ii. Peraltro, come riferito dallo stesso Collegio dei revisori, nel parere al disegno di legge sul rendiconto, l’andamento della spesa di personale della Giunta regionale, ha registrato una *“marcata riduzione imputabile al blocco delle assunzioni disposto dal Legislatore nazionale e alla dinamica delle cessazioni per pensionamenti accentuatosi con l’introduzione della cd. quota 100”*.

Tale contrazione è stata parzialmente attenuata dall’assunzione dei 551 dipendenti addetti ai Centri per l’Impiego provenienti dalle Aree Vaste, in applicazione della Legge di bilancio 2018, n. 205/2017. Il costo, per dette assunzioni, è stato finanziato dal trasferimento erariale, per un ammontare complessivo di euro 29.306.869,00, appostato sul capitolo “Contributo alle spese di funzionamento dei centri per l’impiego” (v. citato parere del Collegio dei revisori).

### **17.1.2 La consistenza della dotazione di personale**

Quanto alla consistenza del personale, la tabella inserita nel Conto annuale 2020 – pubblicata, sul sito istituzionale in “Amministrazione trasparente” nella Sezione “relativa alla dotazione organica”, (v. art. 16, c. 1,2 del d.lgs. 33/2013) – riporta i dati riepilogativi dell’ultimo triennio del personale a tempo indeterminato distinti per qualifica e posizione ricoperta all’interno dell’Ente, da cui risulta che complessivamente il personale regionale a T. I. appartenente ai ruoli della Regione, è pari a 3.800 unità, di cui 22 Direttori generali e 130 dirigenti, 3.498 unità appartenenti al comparto e 150 unità appartenenti alla categoria “personale contrattista”.



**Tabella n. 34 - Personale a tempo indeterminato**

Fonte: Regione Campania- conto annuale 2020

Personale a tempo indeterminato (Tab.1) - Dati riepilogativi dell'ultimo triennio												
	Personale a tempo indeterminato al 31.12 (Tab. 1)			Numero Mensilità / 12 (Tab. 12)			Spese per retribuzioni lorde (Tab. 12+13)			di cui arretrati anni precedenti (Tab. 12+13)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
DIRETTORI GENERALI	16	22	22	14	23	21	1.989.838	3.379.821	3.334.448	382.581	658.730	879.200
DIRIGENTI	174	154	130	182,61	164,3	160,2	21.601.065	18.626.112	19.757.175	3.444.110	2.576.378	4.169.604
CATEGORIA D	1.590	1.383	1.225	1.692,57	1.525,99	1.312,46	74.648.612	68.912.251	62.868.551	1.043.043	327.745	2.023.707
CATEGORIA C	1.699	1.537	1.356	1.685,5	1.634,79	1.441,59	57.191.533	58.566.535	52.082.974	730.572	663.589	169.974
CATEGORIA B	801	726	663	719,53	737,33	699,36	21.260.829	22.818.305	22.300.464	257.118	130.057	45.270
CATEGORIA A	272	262	254	283,18	272,51	258,98	7.556.696	7.460.217	7.094.394	153.886	10.585	9.009
PERSONALE CONTRATTISTA	168	160	150	196	154,17	144,5	3.310.673	3.629.773	3.216.878	1.166	0	0
RESTANTE PERSONALE	2	0	0	0	0	0	154.111	0	0	0	0	0
Totale	4.722	4.244	3.800	4.773,38	4.512,09	4.038,08	187.713.357	183.393.014	170.654.884	6.012.476	4.367.084	7.296.764
				<b>Tabella 14</b>			<b>73.636.828</b>	<b>58.846.512</b>	<b>55.710.966</b>			

Nel parere dei Revisori sulla proposta di rendiconto viene riportato altresì il quadro dell'andamento della spesa complessiva del personale esponendo i valori riferiti agli esercizi dal 2013 al 2020 “desunti dalle tabelle dei conti annuali del personale predisposti dalla Regione Campania e pubblicati sul Portale del MEF – Ragioneria Generale dello Stato”. Si riporta di seguito la tabella con i dati forniti dalla Regione.

**Tabella n. 35 – Spesa complessiva**

CONTO ANNUALE		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019
T12	Oneri per Competenze Stipendiali	143.603.665	135.504.847	131.739.106	128.820.983	125.123.972	132.420.397	123.066.389	112.880.430
T13	Oneri per Indennità e Compensi Accessori	64.367.205	64.052.236	68.955.434	64.074.572	60.983.084	55.292.960	58.074.359	54.801.982
T14	Altri Oneri che concorrono a formare il Costo del Lavoro	63.472.730	53.244.164	55.062.940	70.206.976	59.063.518	73.636.828	70.015.775	66.683.931
Totali		271.443.600	252.801.247	255.757.480	263.102.531	245.170.574	261.350.185	251.156.523	234.366.343

Fonte: Regione Campania- conto annuale 2020

Si riporta la tabella rielaborata con i dati Totali desunti dalle tabelle del Conto annuale 2020 per le annualità 2013-2020, pubblicate sul sito istituzionale della Regione alla Sezione “Dotazione organica”.

Tabella n. 36 – Evoluzione della spesa

CONTO ANNUALE		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
T1 2	Oneri per Competenze  Stipendiali	143.603.66 5	135.504.84 7	131.739.10 6	128.820.98 3	125.123.97 2	132.420.39 7	125.601.70 8	115.892.56 7
T1 3	Oneri per Indennità e  Compensi Accessori	64.567.205	64.052.236	68.955.434	64.074.572	60.983.084	55.292.960	57.791.306	54.762.317
T1 4	Altri Oneri cheConcorron o a formareil Costo del Lavoro	63.472.730	52.856.840	55.201.691	70.206.976	59.063.518	73.636.828	58.846.512	55.710.966
Totali		271.643.60 0	252.413.92 3	255.950.23 1	263.102.53 1	245.170.57 4	261.350.18 5	242.239.52 6	226.365.85 0

Fonte: Regione Campania- conto annuale 2020

### 17.1.3 Il vincolo della “sostenibilità” della spesa di personale per le Regioni

In materia di capacità assunzionale delle Regioni, come detto, il quadro normativo è stato innovato per effetto del richiamato articolo 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 che ha aggiunto al vincolo “statico” di contenimento della spesa, quello “dinamico” della “sostenibilità finanziaria”, in linea con le esigenze di salvaguardia sostanziale degli equilibri di bilancio (art. 81 e 97, comma 2 Cost). *“La nuova norma mira a responsabilizzare gli enti alla previa verifica della sostenibilità di una spesa, come quella per la nuova assunzione a tempo indeterminato, destinata a storicizzarsi”* (v. SRC Campania n. 201/2021/PAR).

Il criterio di definizione della “sostenibilità finanziaria” della spesa viene individuato (v. art. 2 lett. a) del DM 03/09/2019) rispetto al rapporto tra spese di personale e la media degli *“accertamenti relativi ai titoli I, II e III delle entrate correnti, come rilevati negli ultimi tre rendiconti della gestione approvati, considerati al netto di quelli la cui destinazione è vincolata, ivi inclusi, per le finalità di cui al presente decreto, quelli relativi al Servizio sanitario nazionale, e al netto dell'accantonamento obbligatorio ai medesimi titoli del Fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità considerata”*.

I criteri che definiscono quando e in che misura le regioni possono assumere personale a tempo indeterminato, sono stati individuati dal decreto attuativo del Ministro per la Pubblica Amministrazione, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 3 settembre 2019, recante *“Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato delle regioni”*, che stabilisce il termine iniziale di decorrenza dei nuovi vincoli assunzionali a carico delle regioni a far data dal 1° gennaio 2020. In forza del predetto decreto, le regioni vengono differenziate in cinque fasce demografiche sulla base del numero di abitanti e per ciascuna di esse viene stabilito il valore soglia di massima spesa del personale espresso in percentuale (v. art.4 del D.M. citato).

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 del citato D.M., viene previsto altresì che le regioni che si collocano al di sotto del valore soglia di massima spesa, possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, ma *“in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa del personale complessiva rapportata alle entrate correnti, inferiore ai medesimi valori soglia”*.

In fase di prima applicazione, per le regioni che si collocano entro il *“limite soglia”*, il successivo articolo 5 prevede la possibilità di incrementare annualmente e fino al 31 dicembre 2024, la spesa del personale registrata nel 2018, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, *“in misura non superiore al 10% nel 2020, al 15% nel 2021, al 18% nel 2022, al 20% nel 2023 e al 25% nel 2024.*

#### **17.1.4 La sostenibilità per nuove assunzioni a tempo indeterminato per la regione Campania**

Il criterio per il calcolo del predetto limite è definito, come detto, dall'art. 33 del D.L. 34/2019. Il criterio di definizione della *“sostenibilità finanziaria”* della spesa viene individuato (v. art. 2 lett. a) del DM 03/09/2019) ed è espresso dal rapporto tra spese di personale e la media degli *“accertamenti relativi ai titoli I, II e III delle entrate correnti, come rilevati negli ultimi tre rendiconti della gestione approvati, considerati al netto di quelli la cui destinazione è vincolata, ivi inclusi, per le finalità di cui al presente decreto, quelli relativi al*

*Servizio sanitario nazionale, e al netto dell'accantonamento obbligatorio ai medesimi titoli del Fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità considerata".*

Ciò posto, tenuto conto che al 1° gennaio 2020 la regione Campania presentava un numero di abitanti pari a 5.712.143 (v. dati ISTAT) il valore soglia (risultante dal rapporto della spesa del personale / entrate correnti ex art. 2), non poteva essere superiore all'8,5%, collocandosi la Regione nei valori di popolazione di cui alla lett. d) del predetto art. 4.

Dalla lettura del parere dei Revisori alla proposta di rendiconto, è possibile recuperare il dettaglio del calcolo di cui all'art. 33 del DL. 34/2019 (v. tabella n. 37) e i dati delle entrate considerati (v. tabella n. 38) distinte per ciascuna annualità di riferimento.

**Tabella n. 37 -Spesa di personale complessiva**

DATI DA CONSUNTIVO – GIUNTA REGIONALE – IMPEGNI			
	macro 101	U.1.03.02.12.000	totale
2017	238.184.862,30	1.206.177,08	239.391.039,38
2018	245.688.851,75	1.273.294,62	246.962.146,37
2019	244.547.421,53	912.244,48	245.459.666,01
2020	229.050.641,03	767.434,41	229.818.075,44

Fonte: Regione Campania

**Tabella n. 38 -Entrate correnti**

ELABORAZIONE CON DATI ENTRATE CONSUNTIVO				
	2017	2018	2019	2020
tit 1	11.856.995.483,94	12.191.611.155,82	12.062.205.046,33	12.345.975.173,19
tit 2	1.285.860.437,60	1.253.950.853,44	1.368.548.046,32	1.841.221.275,46
sanità	-10.235.289.819,67	-10.333.305.279,76	-10.440.751.369,95	-10.775.570.042,22
tpl	-530.012.763,35	-545.897.965,73	-532.093.071,30	-532.746.334,26
fcde		-104.947.081,74	-68.899.297,37	-84.825.442,17
	2.966.071.515,81	2.882.201.321,81	3.213.827.298,89	3.507.167.191,95

Fonte: Regione Campania

Il Collegio dei revisori ha attestato che dall'esame dei dati riportati per l'anno 2019 il rapporto tra le due grandezze è pari all' 8,13%, lasciando, dunque, minimi margini disponibili per nuove assunzioni, comunque da contenere entro il valore soglia per classe demografica che per la regione Campania è dell'8,5%. (v.funditus infra).

Ciò posto, il medesimo **Organo di revisione ha segnalato una presunta irregolarità nella procedura di stabilizzazione di lavoratori co.co.co.** che sarebbe avvenuta, nel 2020 *“senza che, preliminarmente, sia stata sottoposta allo stesso la prescritta asseverazione”* (v.Relazione/Questionario sul rendiconto 2020 al par. 2.6 della Sezione II – Regolarità della Gestione amministrativa e Contabile). In ragione di ciò, nel corso dell'audizione del 26/10/2021, si è chiesto ai rappresentanti dell'Amministrazione intervenuti, di trasmettere una relazione sul punto.

Con nota prot. PG/2021/0549982 del 05/11/2021, l'Amministrazione ha preliminarmente richiamato la previsione dell'art. 20 comma 3 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che al fine di superare il fenomeno del precariato nella p.a., ha autorizzato le amministrazioni, nei procedimenti di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 20, ad *“elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato (...) utilizzando a tal fine le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile, nei limiti di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 20 luglio 2010, n. 122, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017”* a condizione tuttavia della sostenibilità a regime delle predette spese, certificata dall'organo di controllo interno (ex art 40-bis, comma 1), e della stabile e definitiva riduzione nei propri bilanci del valore di spesa *“sottratto”* alle assunzioni flessibili ex articolo 9, comma 28 citato. **Ha però chiarito di non aver esercitato la predetta facoltà e che la spesa per le stabilizzazioni ha trovato spazio entro i limiti finanziari delle assunzioni a tempo indeterminato.**

A supporto ha fornito il dettaglio del costo delle assunzioni effettuate nel corso del 2020:

**Tabella n. 39 -Assunzioni effettuate nel 2020**

CAT	unità	Motivo di assunzione	Costo annuale ai sensi dell'art. 33 D.L. 34/2019
C	7	2020: PROCEDURA 34 BIS D.Lgs 165/2001	280.000,00
D	31	2020: STABILIZZAZIONI COCOCO art. 20 c. 2 D.Lgs 75/2017	1.302.000,00
DIR	1	2020: PROCEDURA 34 BIS D.Lgs 165/2001	100.000,00
<b>TOT</b>	<b>39</b>		<b>1.682.000,00</b>

Fonte: Regione Campania

Quanto all'applicazione del nuovo criterio della "sostenibilità", la Regione, nella richiamata nota, ha fornito i seguenti dati:

**Tabella n. 40 – Verifica della sostenibilità della spesa per le assunzioni 2020**

a	Spesa di personale 2019	245.459.666,01
b	Media entrate ultimi 3 rendiconti approvati 2017-2019	3.020.700.045,50
c	Valore soglia (= a/b)	8,13%
d	Valore soglia ai sensi dell'art.4 D.M. 3/09/19	8,5 %
e	Spesa di personale 2018	246.962.146,37
f	Spazi finanziari incrementabili nel 2020 ex art. 5, co.1 (10% della spesa del 2018)	24.696.214,64

Fonte: dati della Regione rielaborati dalla Sezione

**Partendo dai dati sopra schematizzati, la Regione ha fatto presente di aver impiegato in misura minima l'incremento degli spazi concesso nel 2020 dall'art. 5, co. 1 del mentovato D.M. (10 % nel 2020) mantenendosi, come previsto dal medesimo articolo, entro il valore soglia per classe demografica (art. 4, co.2 D.M.) pari a 8,5%.**

A riprova di ciò, ha riportato il dettaglio del calcolo, evidenziando che l'importo indicato al punto f) del prospetto sopra riportato, pari ad euro 24.696.214,64 "se sommato alla spesa di personale 2019 avrebbe determinato il superamento del valore soglia del 8,5%". Pertanto, "gli spazi finanziari effettivamente utilizzabili per l'anno 2020 ammontano ad euro. 11.200.000,00

(euro. 245.459.666,01+euro. 11.200.000,00/euro. 3.020.700.045,50=8,5%)”. Ha infine, concluso che, alla luce delle argomentazioni sopra esposte, “nel 2020 le assunzioni effettuate rispettavano ampiamente i limiti normativi di riferimento e risultavano finanziariamente sostenibili, come già attestato nella nota prot. n. 0529362 del 26/10/2021 indirizzata al Collegio dei Revisori”.

In sostanza, **l’Amministrazione regionale, a fronte della possibilità di incrementare per un massimo di euro 11.200.000,00 la capacità assunzionale nel 2020, ha operato assunzioni per un valore complessivo di euro 1.682.000,00.**

Ad ogni buon conto, con le memorie trasmesse per l’udienza di preparifica (v. nota prot. n. 601420 dell’1/12/2021), la Regione ha precisato che a seguito dei chiarimenti trasmessi al Collegio dei Revisori (nota prot. n. 0529362 del 26/10/2021) il predetto Organo ha reso il prescritto parere ai sensi dell’art. 5 del richiamato D.M. a comprova ha trasmesso il verbale n. 67 dell’1/12/2021, da cui emerge l’avvenuta asseverazione sebbene tardiva.

Il Collegio, all’esito dell’istruttoria svolta, ritiene sostanzialmente provato il rispetto della sostenibilità della spesa in ordine alle assunzioni effettuate nel corso del 2020, le quali rientrano, ampiamente, nel limite normativo indicato (valore soglia dell’8,5%). Tuttavia, si richiama la Regione al rispetto fedele dei vincoli procedurali previsti dal dall’art. 33 del D.L. 34/2019 e in particolare di quello dell’asseverazione preventiva, da parte dell’Organo di revisione, sull’effettiva sostenibilità delle nuove assunzioni.

### **17.1.5 Il limite delle risorse per il trattamento accessorio**

Il limite delle risorse che possono essere destinate al salario accessorio del personale regionale è disciplinato dal combinato disposto dell’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 e dell’articolo 33, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge n. 34 del 2019. Viene superato definitivamente il limite del trattamento accessorio del 2016, costruendone uno nuovo, a partire dal 2018.

In particolare, l’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, prevede che: “(..) a decorrere dal 1° gennaio 2017, l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può



*superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato”.*

L'articolo 33, comma 1, del decreto-legge 34 del 2019, risponde invece alla finalità di adeguare il trattamento accessorio in ragione del personale in servizio, parametrandolo al valore medio pro capite riferito al 2018. Infatti si stabilisce invece che *“Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”.*

In sintesi, gli oneri della contrattazione decentrata impegnati nell'anno 2020 non superano il corrispondente importo impegnato per l'anno 2016 e il riferimento base relativo all'anno 2016 deve essere adeguato, aumentandolo o diminuendolo, in modo da assicurare l'invarianza nel tempo del valore medio pro-capite del 2018. L'ammontare del trattamento accessorio cresce cioè in maniera proporzionale all'incremento del numero dei dipendenti, così da garantire, a ciascun dipendente un valore medio, mentre non è possibile scendere al di sotto del valore soglia del trattamento accessorio del 2016, anche nell' ipotesi in cui il numero di dipendenti dovesse diminuire.

Tanto premesso, in ordine alle dichiarazioni ricavate dalla Relazione/Questionario sul rendiconto 2020, con riferimento alla domanda 2.8 della Sezione II – Regolarità della Gestione amministrativa e Contabile, l'Organo di revisione ha attestato che è stato rispettato il tetto complessivo per il fondo risorse decentrate di cui all' art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 anche in relazione alla disciplina introdotta dall'art. 33 co.1, ultimo periodo del d.l. n. 34/2019.

Con riferimento alle domande 2.9 il medesimo Organo di revisione ha, invece, rappresentato che la Regione/Provincia autonoma versa nell'ipotesi di cui all'art. 4. d.l. n. 16/2014 (Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi) argomentando che “l'errata interpretazione del calcolo del limite ex art. 23 c. 2 del Dlgs 75/2017 ha condotto ad

un'approvazione dei fondi 2017 e 2018 eccedenti il suddetto limite per complessivi euro. 3.665.659,66”.

In sede di riscontro istruttorio, (v. nota cit. prot. PG/2021/0549982 del 05/11/2021) l'Amministrazione regionale ha rappresentato che il piano di recupero ex art. 4, comma 1, del DL 16/2014, è stato articolato su due annualità per un importo annuo di euro. 1.832.829,8 e che “tale somma è stata portata in deduzione dei fondi del personale del comparto per gli anni 2019 e 2020.”

**L'Amministrazione regionale ha chiarito che l'indebita erogazione è derivata da una non corretta applicazione della normativa relativa ai limiti dei fondi del salario accessorio.**

Sulla determinazione di tale tetto l'Amministrazione regionale ha rappresentato di aver considerato, erroneamente, l'ammontare complessivo del fondo del personale del comparto approvato nel 2016, che in forza della DGR 655 del 22/11/2016 e del decreto dirigenziale n. 2/2016, veniva quantificato in un importo complessivo di euro 59.212.767,18 di cui euro 51.617.798,13 di risorse stabili ed euro 7.594.969,05 di parte variabili (derivanti da risorse non utilizzate di parte stabile ai sensi dell'art. 17 c. 5 del CCNL 1999 attualmente sostituito dall'art. 68 comma 1 ultimo capoverso del CCNL – Funzioni locali- del 21/05/2018).

Successivamente alla determinazione del Fondo, a seguito dei chiarimenti interpretativi, formulati sulle tipologie di risorse finanziarie che si ritiene possano essere escluse dalle limitazioni di cui al suindicato art. 23 comma 2, desunti dalla relazione illustrativa del d.lgs. n. 75/2017, nonché dalla circolare “Istruzione per la rilevazione del Conto annuale 2018”, nonché dal parere n. 243388 del 15/11/2018 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, reso alla Regione Lombardia, l'Amministrazione regionale ha rappresentato che si intendono escluse le seguenti voci: *“le risorse non utilizzate derivanti dal fondo dell'anno precedente, anche riferite ai compensi di lavoro straordinario, ove previste in sede di CCNL, i compensi professionali legali in relazione a sentenze favorevoli all'amministrazione con vittoria di spese, le risorse conto terzi individuale e conto terzi collettivo, in particolare in relazione ai fondi dell'Unione europea e le economie aggiuntive effettivamente realizzate ai sensi dell'art. 16, commi 4 e 5, del decreto legge n. 98/2011”*.

A decorrere dall'anno 2018, l'art. 67 ha statuito peraltro nuove regole di quantificazione del fondo a partire dalla determinazione dell'importo consolidato disciplinato dall'art. 31

comma 2 del CCNL 22/01/2004, prevedendosi al comma 7 del CCNL 21/05/2018, che “la quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa, di cui all’art. 15, comma 5, deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell’art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017” e che la somma delle voci dell’importo unico consolidato, più le retribuzioni individuali di anzianità e assegni dei cessati, più l’importo destinato alle risorse delle posizioni organizzative deve rispettare il corrispondente valore mobile 2016.

Seguendo tale interpretazione normativa, la Regione ha accertato che i fondi 2017 e 2018 così costituiti, non erano conformi alla normativa richiamata, rilevando per l’anno 2017 un superamento del tetto pari ad euro 832.895,40; per l’anno 2018, il superamento del suddetto limite è ammontato ad euro 2.832.764,26.

Nella nota prot. n. 0710717 del 22/11/2019, trasmessa in sede di riscontro istruttorio, l’Amministrazione regionale fa espresso riferimento alla cd. Misura 46 del Decreto n. 1 del 28 dicembre 2012 in cui, nell’elenco dei rilievi ispettivi del Mef, assumeva rilievo la problematica del finanziamento delle posizioni organizzative. In particolare, sul punto viene argomentato che: *“(…) Dato atto che l’Amministrazione regionale è ancora attualmente sottoposta al piano di stabilizzazione finanziaria, si è ritenuto che dalle risorse stabili 2016 pari ad euro. 51.617.798,13, che costituiscono adesso il tetto massimo, dovevano essere espunte il fondo delle posizioni organizzative, sottoposto alla misura 46 che prevede il suo progressivo riassorbimento annuale in conseguenza delle cessazioni dei medesimi titolari di posizione organizzativa (...) la quantificazione del mancato rispetto del limite, nel caso di specie della Regione Campania, segue una logica di tetto mobile, in quanto l’ Amministrazione è sottoposta alla continua riduzione delle risorse dedicate alle posizioni organizzative (...)”*.

Nella predetta nota viene poi riportato analiticamente il calcolo delle quote di recupero di entrambe annualità.

In particolare, partendo dalla quantificazione del fondo del personale del comparto approvato nel 2016 pari ad euro 51.617.798,13 di risorse stabili, per l’anno 2017 viene indicato che: *“(…) Al 2016 il fondo delle PP.OO. viene quantificato in euro 15.909.891, pertanto le risorse residue ammontano ad euro 35.707.906,80 (...) Nel 2017 fondo delle PP.OO. veniva decurtato di euro 359.311,56, (...) attestandosi ad euro 15.550.579,77. Tale*

importo, aggiunto all'ammontare delle risorse 2016 pari ad euro 35.707.906,80 determinava un valore mobile di euro 52.091.381,97 (...) si è rilevato un superamento del tetto pari ad euro 832.895,40 che sarà oggetto di recupero sulle risorse non utilizzate di parte stabile 2018 (...)"

Per l'anno 2018, viene precisato invece che: "In quest'anno il fondo delle posizioni organizzative è rimasto invariato in quanto l'importo determinato per l'applicazione della misura 46 pari ad euro 892.129,22 è stato finanziato dal fondo risorse decentrate del personale del comparto, con un trasferimento di risorse attuato mediante accordo in delegazione trattante ai sensi dell'art. 7 co 4 lettera u) del CCNL 21/05/2018. Per quanto detto il limite mobile 2016 per l'anno 2018 è uguale a quello 2017 pari ad euro di euro 52.091.381,97 (...)"

In sede di riscontro istruttorio, viene quindi precisato che per l'anno 2018, a seguito delle applicazioni contrattuali quali la definizione dell'importo unico consolidato, certificato dall'Organo di Revisione pari ad euro 36.540.802,20; gli importi a titolo di ria ed assegni ad personam ex art. 67 c. 2 lettera c) pari ad euro 246.244,15 e l'incremento di parte variabile art. 67 comma 3 lettera h) pari alla misura massima del 1,2% del monte salari 1997 pari euro 1.753.624,71, l'importo corrispondente per il 2018 pari complessivamente ad euro 54.091.250,83 ha generato il superamento del suddetto limite per una quota pari ad euro 2.832.764,26.

Pertanto, sulla base delle indicazioni contenute nell'art. 40 comma 3-quinquies del D.lgs. 165/2001, che stabilisce che *"in caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli"*, l'Amministrazione ha adottato il relativo piano di recupero e con il decreto dirigenziale n. 89 del 16/12/2019 ha preso atto che l'importo complessivo delle risorse da recuperare, per il superamento del tetto, ammontava complessivamente ad euro 3.665.659,66.

**L'Amministrazione regionale ha attestato che si è concluso il riferito piano di rientro, provvedendo al recupero dal fondo del comparto della prima e seconda rata**

rispettivamente con le Deliberazioni di Giunta Regionale n. 662 del 17/12/2019 e n. 574 del 16/12/2020.

## **18 I controlli dell'Organismo interno di valutazione.**

Ai sensi dell'art. 3 c.1 del d.lgs. 150 del 2009, *“La misurazione e la valutazione della performance sono volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche”*.

Tra i compiti che l'art. 4 del Regolamento della Regione Campania n.12 del 15 dicembre 2011, così come integralmente sostituito dall'articolo 1, comma 1 lettera b) del Regolamento regionale 7 agosto 2017, n. 2 vi è la *“Validazione della Relazione sulla performance”* (rif. co.1 art. 4 lett.e).

Nel documento approvato dall' OIV nella seduta del 6 settembre 2021 su *“Le linee guida per l'attuazione degli strumenti per la qualità dei servizi”*, si rappresenta che nel corso del quadriennio 2017-2020, in Regione Campania è stato avviato un percorso teso a dare massima attuazione alle disposizioni contenute nel d.lgs.150/2009 e ss.mm. ii., in tema di valutazione della performance. Con l'aggiornamento 2020 del Sistema di Misurazione e valutazione della performance, a seguito dell'emanazione delle linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica 4/2019 sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche, è stata prevista una specifica disposizione in ordine all'avvio di un percorso graduale finalizzato all'adozione di strumenti e modelli di valutazione partecipativa (l'art. 7, c.3 del vigente SMiVaP). Inoltre, con riferimento alla tipologia di obiettivi individuali da assegnare ai dirigenti, il Sistema prevede che oltre agli obiettivi obbligatori, eventuali ulteriori obiettivi individuali possano essere riferiti ad iniziative/progetti per la rilevazione della *customer satisfaction* sulle attività e sui servizi erogati (art. 7). È evidente il nesso esistente voluto dal legislatore tra Ciclo della Performance e qualità (percepita dai cittadini) delle prestazioni rese dall'Ente e rendicontate nella Relazione sulla Performance. Il grado di soddisfazione per le attività ed i servizi erogati dall'Ente, in un processo ciclico di costante aggiornamento dei documenti di programmazione alla luce dei risultati conseguiti, è finalizzato al progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni rese.

**L' Organismo Indipendente di Valutazione della Giunta Regionale della Campania ha validato la “Relazione sulla performance 2020” della Giunta Regionale della Campania, approvata con DGR n. 203 del 19 maggio 2021, contenente le indicazioni contenute nel Rapporto per la Validazione della Relazione sulla Performance - anno 2020 - della Giunta Regionale della Campania, trasmesso all’organo politico.**

L'O.I.V., nello svolgimento delle attività di verifica di sua competenza, ha tenuto conto della disciplina del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMiVaP) del personale e dei dirigenti della Giunta Regionale della Campania, adottato dalla Giunta con deliberazione n. 88 del 19 febbraio 2020 e delle Delibere Civit n. 5 e n. 6 del 2012, delle Linee Guida del Dipartimento Funzione Pubblica n. 3/2018 e del d.lgs. 150/2009 e ss.mm.ii.

**L'O.I.V., nel rilevare l’assenza di un sistema automatico di misurazione dei risultati e dell’assenza del controllo di gestione, ha ritenuto di concentrare la propria attività sulla verifica dell’attendibilità dei dati presenti nella suddetta Relazione.**

In particolare, dalla scheda di sintesi riportata in allegato al documento di validazione rilevano, tra la altre, le seguenti considerazioni di merito.

Per ciò che concerne l’Amministrazione regionale, le informazioni risultano attendibili in quanto scaturenti da specifici atti regionali (combinato disposto delle Deliberazioni n. 600 e 601 del 2020) che hanno ridisegnato l’assetto organizzativo dell’Amministrazione. **La consistenza numerica del personale riferita al 31/12/2020 è pari a 3.738 unità.** Infine, è riportato il “Costo del Personale” suddiviso per tipologie e categorie riferito all’anno 2020.

Per ciò che concerne il **Ciclo di misurazione e valutazione della performance organizzativa** la relazione ha evidenziato il consolidamento tra i diversi strumenti di programmazione con particolare riferimento al DEFR 2020-2022 e la connessione con il Piano Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza. Viene in risalto la costituzione di un Comitato Tecnico di coordinamento finalizzato al presidio del processo di definizione del Piano della Performance 2020-2022 e alla relativa semplificazione. **L’OIV ritiene comunque necessario procedere ad un’ulteriore semplificazione del processo, attraverso la ulteriore riduzione degli ed un diverso collegamento tra gli obiettivi strategici annuali e gli obiettivi operativi (OBSA e OBO).**

In merito al **Processo di consuntivazione per l'annualità 2020**, si evidenzia che il processo di acquisizione delle rendicontazioni dalle Strutture si realizza con il consolidamento dell'utilizzo della piattaforma informatica Gzoom e la conseguente ottimizzazione della gestione del processo in tutte le sue fasi: consuntivazione, verifica coerenza formale, successive elaborazioni. La verifica successiva dell'OIV ha, comunque, rilevato la presenza, anche se in minima parte, di risultati incoerenti rispetto ai dati misurati, nonché la presenza di indicatori/target non sempre coerenti. **L' OIV segnala anche che l'assenza di una misurazione oggettiva degli obiettivi, in parte scaturente dalla mancanza di un sistema di controllo di gestione**, pone in evidenza la necessità di soffermarsi sull'attendibilità dei risultati dichiarati e sulla necessità di controllo degli stessi. **L'OIV ritiene pertanto necessario che tutte le strutture assicurino l'immediata disponibilità della documentazione attestante i risultati raggiunti**, anche nell'ottica di accelerare il processo, assicurando il rispetto dei tempi assegnati.

Sui risultati di performance organizzativa conseguiti, ai sensi dell'aggiornamento 2020 del SMiVaP, vengono riportati in forma tabellare i risultati di performance organizzativa conseguiti da ciascuna Struttura di Primo Livello e dalle collegate Strutture di Secondo Livello. È esposto il risultato dell'Ente, pari a 97,125. Sono, inoltre, presenti tabelle contenenti i dati relativi ai risultati conseguiti da ciascuna Struttura di primo livello per gli obiettivi trasversali.

**I risultati dei controlli effettuati sono positivi, atteso che solo nel 3% dei casi l'esame effettuato ha restituito il mancato raggiungimento degli obiettivi.** Gli obiettivi che invece necessitano di una rettifica della misurazione hanno rappresentato il 3,8%. Infine, quelli non valutabili rappresentano il 2,3% dei casi. Le altre rettifiche riguardano disallineamenti già segnalati dalla DG. 14. Il miglioramento della Performance passa anche attraverso il miglioramento della qualità degli obiettivi, da realizzarsi assicurando la coerenza interna degli stessi, il carattere di sfida tipico degli obiettivi e la loro realizzazione in fase successiva all'assegnazione degli stessi

Le criticità e le prospettive di sviluppo riguardanti il ciclo della performance per l'annualità 2020 fanno emergere complessità del processo di rendicontazione che ha interessato circa 950 obiettivi, articolati ciascuno, mediamente, in 2 indicatori-azioni; tale complessità, le



connesse criticità applicative, hanno comportato uno slittamento dei tempi di predisposizione della Relazione sulla performance. Inoltre, nonostante l'attivazione della piattaforma informatica Gzoom, è rimarcata l'assenza di un sistema informativo integrato per l'acquisizione e la misurazione automatica dei risultati. Sul punto l'OIV ritiene che il processo vada semplificato e vadano previste delle correlazioni più stringenti, soprattutto in tema di obiettivi trasversali, tra Obsa ed OBO. Va limitato, inoltre, l'uso della non valutabilità, atteso che esso rappresenta una eccezione.

**Il report delle strutture di primo livello conferma tali criticità**, evidenziando che le relazioni sono troppo tecniche e con effetti sulla comprensibilità all'esterno. Emerge la necessità di migliorare ulteriormente la qualità degli obiettivi e dei relativi indicatori e soprattutto la necessità di un processo di razionalizzazione che limiti gli obiettivi alle reali priorità dell'Amministrazione.

Per quanto concerne i servizi erogati e gli standard di qualità, ai sensi dell'art. 4 co. 1 lett.a) del surrichiamato regolamento regionale, l'OIV della Regione Campania ha altresì il compito di elaborare e diffondere le Linee Guida in materia di qualità dei servizi.

## **19 Le relazioni di debito-credito con gli enti locali.**

L'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata *“a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni (art. 114 Cost.) aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci”* (Corte cost. sentenza n. 184 del 2016).

Come fulgidamente affermato dalla Consulta, l'obiettivo della riforma della contabilità pubblica, che rinviene nel decreto delegato n. 118/2011 la propria “legge fondamentale”, è quello di un'armonizzazione “sostanziale”, in cui la comunanza linguistica e dei processi, è semplicemente un “mezzo” a garanzia del governo complessivo della finanza pubblica.

In altre parole, senza l'uniformità dei linguaggi (delle forme delle scritture contabili), assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale, non sarebbe possibile



alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, che – risultando da una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche – non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo” (v. Corte cost. sentenza n. 80/17).

Il carattere polisenso dell’armonizzazione dei conti pubblici è stato messo in luce dalla Corte costituzionale in numerose decisioni, accomunate dalla convinzione che l’omofonia finanziaria e contabile *“deve ricomprendere non solo gli schemi ed i modelli aggreganti ma anche la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci. Così, ad esempio, deve essere uniforme la disciplina dei residui attivi e passivi perchè i crediti e i debiti delle amministrazioni pubbliche devono possedere lo stesso comun denominatore a prescindere dal livello di autonomia di cui sono dotate le amministrazioni stesse”* (v. Corte cost. sentenza n. 80/17).

È fuor di dubbio, pertanto che nell’ambito della cd. “finanza pubblica allargata” (art. 114, 97, 81, 119 Cost.) *“le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici (...) devono trovare rappresentazione, nei rispettivi bilanci, in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo”*. E ciò anche al fine di assicurare il rispetto dei *“principi di programmazione nell’impiego delle risorse e di tutela preventiva degli equilibri del bilancio”* (v. *ex multis*, Corte cost. sentenze nn. 246/2012 e 252/2015).

Indicazioni in tal senso si rinvencono anche nella normativa comunitaria che individua nell’adozione di linguaggi e regole uniformi di bilancio, lo strumento per garantire effettività agli obiettivi di convergenza e stabilità dell’Unione stessa da parte dello Stato e delle amministrazioni in cui lo stesso si articola (v. art. 5 e 114 Cost).

La Direttiva europea 2011/85/UE, dell’8 novembre 2011 - recepita dall’Italia con il D.lgs. 4 marzo 2014, n. 54 - relativa alle “regole di bilancio numeriche”, infatti, impone agli Stati membri di adottare dei “quadri di bilancio” uniformi.

Significativa in tal senso è la lettera dell’art. 1 che espressamente prevede che *“la [medesima] direttiva stabilisce regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie perché sia garantita l’osservanza da parte degli Stati membri dell’obbligo, derivante dal TFUE, di evitare disavanzi pubblici eccessivi”*.

## 20 I precedenti giudizi di parifica

Con le decisioni n. 217/2019/PARI e 5/2021/PARI, questa Sezione ha parificato con riserva, alcune poste di bilancio tra cui, per quanto qui d’interesse, quelle relative al “Fondo rischi”, in considerazione del mancato accantonamento per passività connesse alle discordanze emerse nei rapporti di debito - credito, afferenti, in particolare, ai trasferimenti verso gli Enti locali.

In particolare, con la richiamata decisione 217, la Sezione ha accertato *“una significativa divergenza in ordine al contenuto dei dati forniti dai Comuni oggetto di campionamento rispetto a quelli fatti pervenire, in guisa di riscontro, dalla Regione”*. Tali discrasie sono state ricondotte, essenzialmente, ad *“errori contabili a valle dei finanziamenti regionali”*, che *“allo stato degli atti”* non era stato possibile rimuovere. Da ciò veniva a originarsi l’impossibilità di trarre *“ragioni di non parificazione delle partite di credito e debito”*.

Tenuto conto, tuttavia, della rilevata *“tensione contabile”* tra le opposte ragioni di credito tra Regione ed Enti locali, la Sezione ha parificato con riserva, il fondo rischi *“rimettendo alla discrezionalità tecnico-amministrativa della Regione la mappatura della sua consistenza, da eseguire in sede di riaccertamento ordinario, con quantificazione del relativo saldo e dell’eventuale impatto sul fondo rischi”*. Con la riserva, al contempo, *“di verificare nei controlli sui cicli di bilancio successivi (...) se e in che termini si è tenuto conto di tale criticità nel processo valutativo e quantificatorio del Fondo rischi”*.

In ragione di ciò, non avendo riscontrato alcun riferimento in ordine alla *“mappatura del rischio da disallineamento”* dalla lettura del progetto di rendiconto 2020 e della relazione allegata, si è chiesto alla Regione (nota istruttoria n. 8316 del del 28.07.2021) *in primis*, di relazionare sul punto, nonché di indicare anche eventuali fatti avvenuti o atti adottati alla data della surrichiamata richiesta istruttoria, che potevano incidere sui riferiti rapporti credito/debito; *in secundis*, al fine di poter proseguire l’istruttoria già avviata con riferimento agli esercizi 2017 e 2018, si è chiesto di aggiornare i dati contabili relativi ai medesimi comuni, già individuati dalla sezione, nelle predette decisioni di parifica, come *“campione significativo”* per il valore degli scostamenti tra i RR.AA. iscritti nei propri bilanci e i RR.PP. della Regione. E segnatamente:

- a) per la Città metropolitana di Napoli, i comuni di Acerra, Anacapri, Casalnuovo, Napoli, Ottaviano, Torre del Greco, Vico Equense.
- b) per la Provincia di Avellino, i comuni di Avellino, Bagnoli Irpino, Calitri, Lacedonia, Mirabella Eclano e Serino;
- c) per la Provincia di Benevento, i comuni di Cerreto Sannita, Circello, Limatola, San Giorgio del Sannio e Telese;
- d) per la Provincia di Caserta, i comuni di Marcianise, Recale, S. Maria Capua Vetere e Sessa Aurunca;
- e) per la Provincia di Salerno, i comuni di Baronissi e Corbara.

Pertanto, al fine di verificare l'evoluzione dei rapporti finanziari con gli enti locali nei termini sopra rappresentati e limitatamente al campione sopra definito, si è chiesto sia alla Regione che ai Comuni campionati di trasmettere un file *excel* completo delle seguenti informazioni aggiornate al 31/12/2020:

- elenco dei capitoli interessati;
- elenco dei residui attivi nonché passivi, con indicazione della denominazione e numeri del capitolo, movimentazione a competenza, importo finale;
- il titolo dell'accertamento e dell'impegno per ciascun residuo, nell'ambito di tale prospetto *excel*.

La Regione ha riscontrato la predetta richiesta con nota prot. n. 10234, del 28/09/2021 trasmettendo, il dettaglio dei dati richiesti una serie di allegati, in formato *excel*, distinti per provincia di appartenenza del campione di enti locali all'uopo individuato. Analogamente i Comuni sopra elencati hanno trasmesso i medesimi prospetti.

## **20.1 Il raffronto dei dati: il fenomeno del disallineamento contabile.**

L'istruttoria ha dunque impiegato, in linea con la descritta *ratio* dell'armonizzazione, strumenti di rilevazione omogenea, proprio al fine di pervenire a dati comparabili, i cui esiti sono sintetizzati nei prospetti di raffronto che seguono, distinti per provincia di appartenenza del campione. Ancora, quanto alla metodologia seguita si rappresenta che dall'importo nominale dei crediti dichiarati dai Comuni campionati, sono state espunte, ove

ricorrenti, le poste sprovviste della indicazione dei provvedimenti di assegnazione (es. decreti di finanziamento) da parte della Regione, nonché i crediti in ordine ai quali, dal controllo incrociato dei dati, è emersa l'esistenza di contenzioso.

Mette conto evidenziare che per due Comuni dal raffronto è emersa l'esistenza di debiti nei confronti della Regione. In coerenza con il principio generale di integrità (v. n. 4 dei Postulati, Allegato 1 al D.lgs. 118/2011), si è ritenuto di non includere nel calcolo dei disallineamenti tra RR.PP. regionali – RR.AA. comunali, i crediti che la Regione Campania ha dichiarato nei confronti di due tra i Comuni campionati: Cerreto Sannita (BN) e Vico Equense (NA). Infatti, per i crediti vantati verso altre pubbliche amministrazioni valgono le regole di cui al § 3 del principio contabile applicato (Allegato 4.2 al D.lgs. 118/2011 ss.mm.ii.) che escludono l'obbligo di considerarli ai fini dell'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità, ma non dal fondo rischi contenzioso, nel caso di crediti verso PP.AA. contestati giudizialmente (v. deliberazione SCR Campania n. 11/2020/PRSP).

Tabella n. 41 - Provincia di Avellino: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione

importo crediti – bilancio Comune		Incassi successivi al 31.12.2020*	scostamento	importo debiti – bilancio Regione		Scostamento totale netto sul debito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	(c)=(a-b)	Residui perenti (d)	Valore al 31.12.2020 (e)	(g) = (c-e)
<b>Avellino</b>	42.755.617,49	5.309.136,06	37.446.481,43		28.524.195,35	8.922.286,08
<b>Bagnoli Irpino</b>	842.384,80	87.693,44	754.691,36		668.573,68	86.117,68
<b>Calitri</b>	1.898.252,19		1.898.252,19		2.103.365,85	-205.113,66
<b>Lacedonia</b>	4.858.006,20	91.094,81	4.766.911,39		1.232.162,74	3.534.748,65
<b>Mirabella Eclano</b>	1.013.194,79	775.019,34	238.175,45		1.076.374,56	-838.199,11
<b>Serino</b>	3.730.993,36	967.481,84	2.763.511,52		2.208.962,81	554.548,71
<b>TOTALE</b>	55.098.448,83	7.230.425,49	47.868.023,34		35.813.634,99	<b>12.054.388,35</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

**La Regione non ha dichiarato crediti nei confronti dei Comuni campionati**

Tabella n. 42 - Provincia di Benevento: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento - dati bilancio (debiti) Regione

importo crediti – bilancio Comune		Incassi successivi al 31.12.2020*	scostamento	importo debiti – bilancio Regione		Scostamento totale netto sul debito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	(c)=(a-b)	Residui perenti (d)	Valore al 31.12.2020 (e)	(f)=(c-e)
Cerreto sannita	1.251.238,99		1.251.238,99		1.928.866,20	-677.627,21
Circello	340.503,50		340.503,50		1.766.616,35	-1.426.112,85
Limatola	1.474.294,20		1.474.294,20		1.045.213,84	+429.080,86
San Giorgio del Sannio	4.241.854,86	700.351,69	3.541.503,17		1.843.916,00	+1.697.584,17
Telese	1.333.051,56		1.333.051,56		1.754.432,11	-421.380,55
<b>TOTALE</b>	<b>8.640.943,11</b>	<b>700.351,69</b>	<b>7.940.591,42</b>		<b>8.339.044,50</b>	<b>-398.453,08</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

Tabella n. 43 - Provincia di Benevento: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (crediti) Regione

importo debiti – bilancio Comune		Pagamenti successivi al 31.12.2020*	scostamento	Importo crediti – bilancio Regione	Scostamento totale netto sul credito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	(c)=(a-b)	Valore al 31.12.2020 (d)	(e)= (c-d)
<b>Cerreto sannita</b>				64.550,99	-64.550,99
<b>Circello</b>					
<b>Limatola</b>	332.951,94	274.992,28	57.959,66		+57.959,66
<b>San Giorgio del Sannio</b>					
<b>Telese</b>					
<b>TOTALE</b>	332.951,94	274.992,28	57.959,66	64.550,99	<b>-6.591,33</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

**Tabella n. 44 - Provincia di Caserta: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione**

importo crediti – bilancio Comune		Incassi successivi al 31.12.2020*	Scostamento	importo debiti – bilancio Regione		Scostamento totale netto sul debito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	(c) = (a - b)	Residui perenti (d)	Valore al 31.12.2020 (e)	(g)=(c-e)
<b>Marcianise</b>	14.502.272,04	305.095,10	14.197.176,94		7.173.640,32	7.023.536,62
<b>Recale</b>	369.001,94		369.001,94		632.792,43	-263.790,49
<b>Santa Maria CV</b>	7.260.391,89	660.151,39	6.600.240,5		9.562.206,18	-2.961.965,68
<b>Sessa Aurunca</b>	6.084.521,1		6.084.521,1	411.303,22	3.837.415,79	2.247.105,31
<b>TOTALE</b>	28.216.186,97	965.246,49	27.250.940,48	411.303,22	21.206.054,72	<b>6.044.885,76</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

**Tabella n. 45 - Provincia di Caserta: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (crediti) Regione**

importo debiti- bilancio Comune		Pagamenti successivi al 31.12.2020*	scostamento	Importo crediti – bilancio Regione	Scostamento totale netto sul credito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	(c)=(a-b)	Valore al 31.12.2020 (d)	(e)= (c-d)
<b>Marcianise</b>					
<b>Recale</b>	419.509,79		419.509,79		419.509,79
<b>Santa Maria CV</b>	3.067.786,08		3.067.786,08		3.076.786,08
<b>Sessa Aurunca</b>					
<b>TOTALE</b>	3.487.295,87		3.487.295,87		<b>3.487.295,87</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune



Tabella n. 46 - Provincia di Napoli: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione

importo crediti – bilancio Comune		Incassi successivi al 31.12.2020*	Scostamento	importo debiti – bilancio Regione		Scostamento totale netto sul debito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	c) = (a - b)	Residui perenti (d)	Valore al 31.12.2020 (e)	(f)=(c-e)
Acerra	17.874.251,07	902.595,56	16.971.655,51		11.596.838,60	5.374.816,91
Anacapri	370.334,98	252.258,58	118.076,4		712.527,44	-594.451,04
Casalnuovo	3.314.660,51	1.329.125,18	1.985.535,33		2.856.255,63	-870.720,3
Napoli	307.674.003,35	58.570.801,76	249.103.201,59	41.953.834,06	174.731.154,60	74.372.046,99
Ottaviano	176.689,99		176.689,99		214.113,57	-37.423,58
Torre del Greco	7.395.491,31	1.140.617,23	6.254.874,08		4.797.686,65	1.457.187,43
Vico Equense	3.921.852,85		3.921.852,85		1.886.677,23	2.035.175,62
<b>TOTALE</b>	<b>340.727.284,06</b>	<b>62.195.398,31</b>	<b>278.531.885,75</b>	<b>41.953.834,06</b>	<b>196.795.253,72</b>	<b>81.736.632,03</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

Tabella n. 47 - Provincia di Napoli: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento - dati bilancio (crediti) Regione

importo debiti– bilancio Comune		Pagamenti successivi al 31.12.2020*	scostamento	Importo crediti – bilancio Regione	Scostamento totale netto sul credito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	c=(a-b)	Valore al 31.12.2020 (d)	(e)=(c-d)
<b>Acerra</b>	Valore al 31.12.2020 (a)	(b)	c=(a-b)	Valore al 31.12.2020 (d)	(e)=(c-d)
<b>Anacapri</b>					
<b>Casalnuovo</b>					
<b>Napoli</b>	10.308.667,63		10.308.667,63		10.308.667,63
<b>Ottaviano</b>					
<b>Torre del Greco</b>	8.300,00		8.300,00		8.300,00
<b>Vico Equense</b>				25.992,70	-25.992,70
<b>TOTALE</b>	10.316.967,63		10.316.967,63	25.992,70	<b>10.290.974,93</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

Tabella n. 48 - Provincia di Salerno: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione

importo crediti – bilancio Comune		Incassi successivi al 31.12.2020*	scostamento	importo debiti – bilancio Regione		Scostamento totale netto sul debito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020  (a)	(b)	(c)=(a-b)	Residui perenti  (d)	Valore al 31.12.2020  (e)	(f)=(c-e)
<b>Baronissi</b>	5.923.168,30	2.014.265,02	3.908.903,28		1.788.373,24	2.120.530,04
<b>Corbara</b>	1.966.770,07		1.966.770,07	861.941,56	1.579.854,76	386.915,31
<b>TOTALE</b>	7.889.938,37	2.014.265,02	5.875.673,35	861.941,56	3.368.228,00	<b>2.507.445,35</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

Tabella n. 49 - Provincia di Salerno: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (crediti) Regione

importo debiti – bilancio Comune		Pagamenti successivi al 31.12.2020*	Scostamento	Importo crediti – bilancio Regione	Scostamento totale netto sul credito dichiarato dalla Regione
	Valore al 31.12.2020  (a)	(b)	(c) (a-b)	Valore al 31.12.2020  (d)	(e)=c-d
<b>Baronissi</b>	498,35		498,35		498,35
<b>Corbara</b>					
<b>TOTALE</b>	498,35		498,35		<b>498,35</b>

\*alla data della risposta fornita dal Comune

I prospetti che seguono espongono, in modo riepilogativo i disallineamenti sopra analizzati relativi ai Comuni campionati, aggregati per Provincia di appartenenza, rispettivamente, l'ammontare dello scostamento totale netto del debito, nonché quello del credito posto in capo alla Regione Campania, rispetto ai dati asseverati dagli enti locali campionati, in ordine all'intero campione esaminato, così come emerge dalla lettura dei nove precedenti prospetti.

**Tabella n. 50 - Scostamento netto sul totale del debito Regione vs Comuni**

PROVINCIA	SCOSTAMENTO NETTO SUL TOTALE DEL DEBITO DICHIARATO DALLA REGIONE VERSO I COMUNI
Avellino	12.054.388,35
Benevento	-398.453,08
Caserta	6.044.885,76
Napoli	74.372.046,99
Salerno	2.507.445,35
<b>TOTALE</b>	<b>94.580.313,37</b>

Fonte: dati trasmessi dai Comuni campionati e dalla Regione

**Tabella n. 51 - Scostamento netto sul totale del credito Regione vs Comuni**

PROVINCIA	SCOSTAMENTO NETTO SUL TOTALE DEL CREDITO DICHIARATO DALLA REGIONE NEI CONFRONTI DEI COMUNI
Avellino	
Benevento	-6.591,33
Caserta	3.487.295,87
Napoli	10.290.974,93
Salerno	498,35
<b>TOTALE</b>	<b>13.772.177,82</b>

Fonte: dati trasmessi dai Comuni campionati e dalla Regione

A corredo dei dati sopra riportati, nella nota di riscontro n. 10234, del 28.09.2021, viene affermato dall'Amministrazione regionale, fra l'altro, che " [...] *relativamente alla paventata "tensione contabile" tra le opposte ragioni di credito tra Regione e Enti Locali [...] è utile sottolineare che le eventuali discordanze rispetto ai dati di credito dichiarati dai comuni può dipendere da numerosi elementi amministrativi, quali mancata rendicontazione o osservanza dei termini convenzionali, diversa applicazione dei principi contabili, etc., per i quali andrebbero effettuate valutazioni differenti. In secondo luogo, laddove la pretesa del comune non dovesse trovare conciliazione (conciliazione da effettuare con la articolazione organizzativa regionale che gestisce la relativa linea di finanziamento), si potrebbe (eventualmente) generare esclusivamente un contenzioso presso le competenti sedi giurisdizionali. In tale eventualità la Regione procede ordinariamente alla valutazione del relativo rischio. Infatti, annualmente, tali rapporti di contenzioso tra Regione ed enti Locali vengono rilevati e valutati nel relativo rischio dall'Avvocatura Regionale, la quale li inserisce nella propria relazione sullo stato del contenzioso che rappresenta il documento ufficiale che consente la determinazione del "Fondo Rischi ed Oneri da Contenzioso". Nella Relazione dell'Avvocatura 2020, nota prot. n. 213193 del 20/04/2021, allegata alla presente, è possibile rinvenire, a riprova di ciò, i contenziosi che coinvolgono i rapporti di credito/debito tra Regione Campania ed Enti Locali. Per le ragioni sopra evidenziate, appare chiaro che la Regione già procede a valutare il rischio derivante dai rapporti di credito/debito con gli Enti Locali, e che tale valutazione trova, se del caso, adeguata rappresentazione nel Fondo Rischi ed Oneri da Contenzioso, e per tale motivo, Regione Campania non ritiene che sussistano ulteriori rischi a carico del Bilancio Regionale." (cfr. nota di risp. cit.).*

Giova ricordare, altresì, come le surriportate argomentazioni siano state confermate, dall'Amministrazione regionale, in sede di audizione svoltesi, presso questa Corte, il giorno 26.10.2021.

## 20.2 L'approfondimento dei rapporti debitori con il Comune di Napoli.

La lettura congiunta dei riscontri istruttori pervenuti dalle Amministrazioni locali con la relazione trasmessa dalla Regione (v. nota n. 10234, del 28.09.2021), ha indotto ad un

ulteriore ed analitico approfondimento istruttorio, concentrato sugli scostamenti tra i dati contabili della Regione e quelli trasmessi dal comune di Napoli.

Tale scelta di campionamento è stata determinata in considerazione sia dell'ampia differenza tra le richiamate scritture di bilancio delle due Amministrazioni che dell'elevato valore degli importi di debito che, *prima facie*, parrebbero non ricompresi tra i residui passivi della Regione.

Pertanto, con nota prot. n. 12065 del 02/11/2021, si è chiesto alla Regione di controdedurre ed argomentare in modo puntuale sulle discrasie più rilevanti, emerse dal raffronto dei dati contabili regionali e comunali. La richiesta, in particolare, ha riguardato le seguenti partite creditizie:

1. interventi volti al finanziamento della linea 1 della metropolitana. A tal riguardo, si è chiesto di *“relazionare in ordine all'accertamento, iscritto a bilancio dal Comune di Napoli per un importo pari a euro 75.000.000, quale integrazione del finanziamento statale per la linea 1 della metropolitana tratto centro direzionale – Capodichino, di cui alla deliberazione CIPE 77/2019 e DGR 628 del 10/10/2019), di cui non appare trovarsi alcun riscontro dall'esame della documentazione trasmessa dalla Regione”*;
2. *interventi volti alla realizzazione di un impianto di compostaggio, nell'area “Napoli est”, in via De Roberto, per un importo pari a euro 22.655.999,40 di cui non è dato rilevare alcuna traccia nei dati fatti pervenire dalla Regione*;
3. *“finanziamento POR FESR Grande Progetto Centro Storico Di Napoli” iscritto, dal Comune di Napoli, tra i propri residui attivi per un importo pari a euro 61.596.718,53, ugualmente non contenuto nella documentazione fatta pervenire, a riscontro, dalla Regione*;
4. *finanziamenti di parte corrente, iscritti dal Comune di Napoli, per un importo pari a euro 1.822.059,12 con rif. DD 33/2019 e 27/20 Direzione generale istruzione, formazione, lavoro e politiche giovanili, nonché di euro 2.221.796,58, con rif. DD 30/2020 Direzione generale istruzione, formazione, lavoro e politiche giovanili. Orbene, tali poste attive appaiono non trovare riscontro nella documentazione prodotta da codesta Regione se non per un importo di gran lunga inferiore pari ad euro 600.000,00(v. rif. impegno 314 0007309/14)*;
5. *entrate extra – tributarie, iscritte a bilancio, dal Comune di che trattasi, per un importo nominale pari a euro 21.079.785,83 e il cui importo, tuttavia, l'Ente dichiara di aver*

*proceduto, a far data dal 2019, a svalutare, progressivamente, per un importo complessivo pari al 60% del valore, con contestuale incremento, di pari importo, del FCDE. Orbene, atteso che, in base a quanto dichiarato dal Comune di Napoli, la fattispecie sottostante il surrichiamato credito è inquadrata, giuridicamente, come “Giudizio ancora pendente innanzi la Corte di Appello di Napoli”, voglia codesta Regione specificare: se, e per quale importo, tale fattispecie sia stata accolta nel “fondo rischi e oneri da contenzioso”; in caso del mancato inserimento della controversia in tale fondo, dovrà argomentarsi in ordine ai motivi della sua esclusione dagli accantonamenti di che trattasi”.*

La Regione ha riscontrato la prefata richiesta in data 11/11/2021 (v. nota prot. PG/2021/0558724).

Nella relazione prodotta, l'Amministrazione ha ricondotto il contestato disallineamento contabile, almeno per gli interventi di spesa in conto capitale, alla natura delle fonti di finanziamento delle opere di investimento campionate.

Si tratta, in effetti, di contributi dell'Unione europea a valere su diversi fondi comunitari (FSC, POR, FESR, PAC) la cui erogazione è subordinata alla rendicontazione per stato di avanzamento.

In tali casi, il principio di competenza finanziaria potenziata prevede che l'imputazione contabile alle diverse annualità, mediante assunzione dell'impegno, avviene sulla base dell'effettiva esigibilità della spesa, dipendente dall'andamento degli stati di avanzamento. Sicché, ad avviso della Regione, l'eventuale differenza tra l'importo ammesso a finanziamento, che trova copertura nelle fonti indicate, e le somme impegnate, dipende dallo stato di avanzamento del cronoprogramma.

A tal proposito, giova richiamare la previsione di cui al § 3.6 lett. C) dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011, che espressamente qualifica *“la delibera con cui un ente decide di erogare contributi a rendicontazione” a favore di altri enti, per la realizzazione di determinate spese, [come] un'obbligazione giuridicamente perfezionata, anche se condizionata alla realizzazione della spesa, a seguito della quale l'ente erogante è tenuto ad impegnare l'intera spesa prevista nella delibera, con imputazione agli esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte dell'ente beneficiario (cronoprogramma). L'individuazione degli esercizi cui imputare la spesa per trasferimenti è effettuata sulla base dei programmi presentati dagli enti finanziati per ottenere il contributo; l'ente beneficiario*

*ha titolo ad accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni”.*

Nel caso in cui nel corso della gestione, l’attuazione della spesa avesse un andamento differente rispetto a quello programmato, l’Ente beneficiario è tenuto a dare tempestiva comunicazione all’Ente erogante in occasione delle rendicontazioni, aggiornando il programma o cronoprogramma della spesa. A tale aggiornamento, stante al principio contabile richiamato, sono tenuti entrambi gli enti che, al fine di conciliare le proprie scritture contabili, **“provvedono alle necessarie variazioni degli stanziamenti del bilancio di previsione e alla reimputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi in cui le entrate e le spese sono esigibili”.**

**Il richiamato principio contabile impone, come emerge dall’impiego dell’indicativo presente, di provvedere non solo ad un attento monitoraggio sull’andamento del cronoprogramma, ma anche ad una costante interlocuzione tra le Amministrazioni coinvolte, al fine di registrare nelle scritture contabili eventuali scostamenti.**

Venendo agli specifici finanziamenti oggetto di approfondimento, la Regione ha fatto presente che

1. quanto al “Finanziamento statale per la linea 1 della metropolitana tratto centro direzionale – Capodichino, di cui alla deliberazione CIPE 77/2019 e DGR 628 del 10/10/2019”, che il valore complessivo dell’intervento è pari ad euro 635.581.000,00, il cui costo a carico del Bilancio Regionale è a valere sulle risorse FSC 2007-2013, già assegnate con delibera CIPE n. 62 del 03/08/2011. Ad oggi risultano impegnati euro 104.803.502,70, pagati per euro 83.221.142,10. La Regione ha altresì riferito di un ulteriore e recente pagamento di euro 20.786.157,62 (v. decreto n. 116 del 05/11/2021).



**Tabella n. 52 - Finanziamento statale per la linea 1 della metropolitana tratto centro direzionale - Capodichino, di cui alla deliberazione CIPE 77/2019 e DGR 628 del 10/10/2019.**

Impegno	Importo orig.	Economie	Importo assestato	Importo pagato	Residuo al 10.11.2021	Decreto	Capitolo	Struttura
3150004874	84.397.066,26	25.015.278,07	59.381.788,19	59.381.788,19	0,00	2015/0000016/53_07_06/E	U02033_004	53_07_06
3170006340	11.183.858,73	0,00	11.183.858,73	10.917.398,30	266.460,43	2017/0000027/50_08_06/E	U02033_004	50_08_06
3200006313	12.000.000,00	0,00	12.000.000,00	11.470.257,45	529.742,55	2020/0000131/50_08_06/E	U02033_003	50_08_06
3200007354	1.451.698,16	0,00	1.451.698,16	1.451.698,16	0,00	2020/0000172/50_08_06/E	U02033_003	50_08_06
3210004562	10.722.627,33	0,00	10.722.627,33	0,00	10.722.627,33	2021/0000089/50_08_06/E	U02033_003	50_08_06
3210004842	10.063.530,29	0,00	10.063.530,29	0,00	10.063.530,29	2021/0000093/50_08_06/E	U02033_003	50_08_06
	<b>129.818.780,77</b>	<b>25.015.278,07</b>	<b>104.803.502,70</b>	<b>83.221.142,10</b>	<b>21.582.360,60</b>			

Fonte: dati trasmessi dalla Regione

Per quanto attiene alle risorse PAC, l'importo programmato dalla Regione Campania con DGR n. 628 del 10/12/2019 in favore dell'intervento "Linea 1 Metropolitana di Napoli - Tratta Centro Direzionale-Capodichino" è pari a euro 5.264.540,00. Tale somma, ha precisato la Regione, benché programmata con la citata Deliberazione, non è stata ancora acquisita al bilancio (in entrata e spesa) in quanto non si sono ancora verificati i presupposti per la relativa iscrizione, trattandosi, anche in questo caso di contributi a rendicontazione.

2. per gli interventi volti alla "realizzazione di un impianto di compostaggio, nell'area "Napoli est", in via De Roberto", la Regione ha trasmesso la nota prot. n. 0555023 del 09/11/2021 della struttura di Missione per lo Smaltimento dei RSB (70.05.00), contenente la relazione sullo stato del progetto e sulle relative coperture, dalla quale si è appreso che il comune di Napoli ha ricevuto quale anticipazione pari al 10% dell'importo degli interventi, la somma di euro 944.000, rendicontata solo per euro 214.419,89, per tale motivo, la Struttura di missione ha precisato che "ad oggi non risultano debiti certi liquidi ed esigibili nei confronti del Comune di Napoli, non avendo, lo stesso, ancora rendicontato integralmente le somme anticipate".
3. quanto al finanziamento POR FESR "Grande Progetto Centro Storico Di Napoli". La Regione, preliminarmente, ha fatto presente che il progetto consta di 29 interventi,

connessi ma distinti, che presentano un diverso stato di avanzamento, alcuni dei quali non sono ancora avviati. Ha altresì precisato che ad oggi il progetto è ammesso a finanziamento per complessivi euro 80.675.223,28 a valere sul Por Fesr 2014-2020. Di questi risultano, nella contabilità regionale, impegnati e liquidati alla data odierna euro 40.337.611,64, il cui dettaglio si riporta nel prospetto seguente.

**Tabella n. 53 - Finanziamento POR FESR “Grande Progetto Centro Storico Di Napoli”**

Capitolo	Impegno	Pos.	Anno Impegno	Data documento	Importo Originale	Importo assestato	Importo pagato	Residuo al 31/12/2020	Residuo ad oggi	Decreto	Ufficio Proponente
U06306	3160004939	1	2016	01/01/2016	11.964.592,55	11.964.592,55	11.964.592,55	0,00	0,00	2016/0000006/70_01_00/E	70_01_00
U06306	3170000361	1	2016	24/10/2016	31.612.134,75	0,00	0,00	0,00	0,00	2016/0000006/70_01_00/E	70_01_00
U06306	3170000361	2	2016	24/10/2016	7.376.164,97	0,00	0,00	0,00	0,00	2016/0000006/70_01_00/E	70_01_00
U06306	3170000361	3	2016	24/10/2016	3.161.213,88	0,00	0,00	0,00	0,00	2016/0000006/70_01_00/E	70_01_00
U06306	3180000091	1	2016	24/10/2016	31.612.134,75	9.178.480,83	9.178.480,83	0,00	0,00	2016/0000006/70_01_00/E	70_01_00
U06306	3180000091	2	2016	24/10/2016	7.376.164,97	2.141.645,52	2.141.645,52	0,00	0,00	2016/0000006/70_01_00/E	70_01_00
U06306	3180000091	3	2016	24/10/2016	3.161.213,88	917.848,08	917.848,08	0,00	0,00	2016/0000006/70_01_00/E	70_01_00
U06306	3210001346	1	2021	03/03/2021	19.920.837,85	12.101.283,50	12.101.283,50		0,00	2021/0000001/50_03_94/E	50_03_94
U06306	3210001346	2	2021	03/03/2021	4.648.195,50	2.823.632,81	2.823.632,81		0,00	2021/0000001/50_03_94/E	50_03_94
U06306	3210001346	3	2021	03/03/2021	1.992.083,78	1.210.128,35	1.210.128,35		0,00	2021/0000001/50_03_94/E	50_03_94
Fonte dati forniti dalla Regione Campania					<b>122.824.736,88</b>	<b>40.337.611,64</b>	<b>40.337.611,64</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		

Dal prospetto sopra riportato, che ricostruisce gli impegni ad oggi assunti per tale grande Progetto, si evince che al 31/12/2020 non sussistevano residui passivi (debiti) nei confronti del Comune di Napoli.

Anche in tale caso si tratta di fondi a rendicontazione, per cui l'insussistenza è ricondotta dalla Regione, al disimpegno e riprogrammazione delle risorse operate *“in relazione alle valutazioni inerenti all'effettivo avanzamento dei 29 interventi che compongono il Grande progetto e rispetto ai quali, dalle interlocuzioni con il Comune di Napoli, sono emerse esigenze di redistribuzione delle risorse”* (v. nota di riscontro prot. PG/2021/0558724).

L'Amministrazione ha altresì sottolineato che *“la differenza tra l'importo ammesso a finanziamento e le somme impegnate deriva dalla composizione stessa del grande progetto, costituito da più interventi con diverso stato di avanzamento e cronoprogrammi differenti, alcuni dei quali non ancora avviati, sebbene dotati di copertura finanziaria”*.

Quanto, invece, al **disallineamento di parte corrente**, l'attenzione dell'istruttoria si è appuntata in particolare su **due accertamenti esposti dal comune di Napoli e non riscontrabili nel bilancio della Regione**.

Con riguardo al primo (v. punto n. 4 della nota istruttoria, *supra* riportata), afferente ai

finanziamenti iscritti dal Comune, per un importo pari a euro 1.822.059,12, in forza dei D.D. nn. 33/2019 e 27/20, della Direzione generale istruzione, formazione, lavoro e politiche giovanili, nonché di euro 2.221.796,58 (rif. D.D. n. 30/2020) della medesima Direzione generale, la Regione ha trasmesso la relazione (v. prot. n. 0547304 del 05/11/2021) della predetta Direzione generale e ha riferito che *“i finanziamenti di parte corrente, iscritti dal Comune di Napoli, per l'importo di euro 1.822.059,12 e di 2.221.796,58, di cui rispettivamente ai decreti nn. 33/2019 e 20/2020 e 30/2020, attengono al processo di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili del [predetto] Comune, a valere sull'avviso regionale bandito con decreti nn. 43 e 44/2018”*.

Ha poi descritto il procedimento, chiarendo che dopo i decreti di ammissione a finanziamento *“la Regione inoltra apposita domanda di incentivo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il quale, effettuate le verifiche di competenza, provvede a trasferire le relative risorse sul bilancio regionale”*. Ha quindi precisato che *“per l'importo di euro 1.822.059, 12, con decreto dirigenziale n. 28 del 21/10/2021, si è proceduto, da ultimo, alla liquidazione di una prima tranche pari ad euro 1.225.978,69; la restante quota, pari ad euro 596.080,43, sarà liquidata a breve e, comunque, entro l'anno finanziario. In ordine all'importo di euro 2.221.796,58, il competente Ministero non ha ancora provveduto al trasferimento dei fondi. Resta, tuttavia, la ragione dell'impegno a favore del Comune di Napoli. Infine, giova segnalare, che l'importo di euro 600.000,00 di cui all'impegno 3140007309/14, pur riguardando processi di stabilizzazione dei LSU, non attiene alle poste di bilancio oggetto della presente”*.

Infine, con riferimento all'ultimo quesito relativo al credito che nel prospetto trasmesso dal comune di Napoli è indicato come *“Giudizio ancora pendente innanzi la Corte di Appello di Napoli - Rimborso delle retribuzioni erogate al personale assegnato alle ex U.U.S.S. LL per il periodo 01/06/1982-31/03/1987 - Contenzioso in essere tra Comune di Napoli c/ Regione Campania a seguito di Ordinanza Cassazione Sez. I Civile 1724/2019 del 17/10/2018 dep. 13/03/2019”*, **la Regione ha riferito che per errore, il predetto debito non è stato valutato dall'Avvocatura nella Relazione sul contenzioso per l'esercizio 2020.**

**In particolare, con le note prot. n. 0555755 del 09/11/2021 e n. 0558237 del 10/11/2021, l'Avvocatura Regionale, tenendo conto del valore della pretesa del comune di Napoli e coincidente con il credito esposto dal Comune stesso nel bilancio, pari ad euro**

**21.079.785,83, ha stimato il rischio di soccombenza come medio - alto, con la conseguenziale necessità di un accantonamento del 75% del valore del giudizio (v. *infra* § 29.2 sul fondo contenzioso), pari ad euro 15.809.839,37.**

**Da ciò la necessità di adeguare il fondo rischi come riconosciuto dalla stessa Regione (v. nota prot. PG/2021/0558724 dell'11/11/2021).** Sul punto, si rimanda al successivo § 30.2, della presente Relazione, per l'analisi della ridondanza di tale mancato accantonamento sul risultato di amministrazione 2020.

In occasione dell'udienza di preparifica, inoltre, si è chiesto alla Regione di *“(a) indicare e documentare in ordine all'importo di euro 1.822.059,12 il numero dell'impegno con l'indicazione dell'esercizio finanziario in cui lo stesso è stato assunto; (b) chiarire in ordine all'importo di euro 2.221.796,58, il significato dell'affermazione “Resta, tuttavia, la ragione dell'impegno a favore del Comune di Napoli”, se cioè la stessa fa riferimento ad un impegno già assunto e in tal caso, indicare numero e esercizio di riferimento, trasmettendo documentazione a supporto; (c) precisare, infine quale sia la fattispecie sottostante all'impegno n. 3140007309/14 (euro 600.000,00), nonché quale sia la data di iscrizione di tale posta passiva in bilancio (v. Ordinanza presidenziale n.58/2021)”*.

La Regione ha fornito in maniera esaustiva i chiarimenti richiesti, specificando, fra l'altro che, quanto al punto della richiesta sub *“(a)”* *“la somma di euro 1.225.978,69 è stata impegnata (giusto impegno n. 3210004913) sul capitolo U05596, ed interamente liquidata con O.P. n. 5064018. In allegato si trasmette il decreto Dirigenziale n. 673 del 01/12/2021 di liquidazione della somma; (b) La somma di euro 596.080,43 è stata impegnata (giusto impegno n. 3210005354) sul capitolo U05860; (c) la posizione dell'impegno 3140007309 del valore di euro 600.000,00 a favore del Comune di Napoli è la 13, e non la 14 come indicato erroneamente dalla Direzione generale istruzione, formazione, lavoro e politiche giovanili nella nota prot. n. 0547304 del 05/11/2021”*.

In definitiva, l'analisi condotta dalla Sezione ha consentito di fotografare l'immanente disallineamento tra le scritture della Regione e quelle degli enti territoriali campionati. Come visto, in alcuni casi, le predette discordanze sono da ricondurre alla natura delle entrate che, nel caso di contributi cd. *“a rendicontazione”* sono soggette a peculiari criteri di contabilizzazione, in coerenza con il § 3.6 lett. C) dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/2011, e necessitano di un continuo aggiornamento delle scritture, attraverso le variazioni di esigibilità, sia dell'ente finanziatore che dell'ente beneficiario.

D'altra parte lo stesso impiego dell'indicativo presente nel richiamato principio contabile, come detto, non lascia dubbi in ordine all'obbligo di provvedere *“alle necessarie variazioni degli stanziamenti del bilancio di previsione e alla reimputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi in cui le entrate e le spese sono esigibili”*.

Con riferimento, invece, alla registrata tensione contabile, in parte corrente, è emerso che l'accertamento del Comune di Napoli del credito verso la Regione di euro 21.079.785,83 da impiegare per la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili non ha trovato corrispondenza alcuna nei residui passivi della Regione. Tali debiti sono oggetto di contestazione giudiziale e ciò nonostante non sono stati considerati ai fini dell'adeguato accantonamento al fondo contenzioso, come pacificamente ammesso dalla Regione, che sulla scorta della relazione dell'Avvocatura regionale, non ritenendo sussistenti elementi di inequivocabile rischio di soccombenza, ha ritenuto comunque prudente prevedere, agli esiti del giudizio di parificazione, una percentuale di accantonamento pari al 75% della pretesa, per una complessiva somma di euro 15.809.839,37

Al di là, tuttavia, della predetta posta contabile, allo stato degli atti, nonostante le discrasie tra i RR.AA. registrati dai comuni campionati e i RR.PP. della Regione, non è possibile trarre ragioni di non parificazione delle relative poste del bilancio regionale, non essendovi prova della ridondanza di tale disallineamento sugli equilibri di bilancio della Regione.

D'altra parte, il giudizio di parifica non è la sede preposta alla verifica fondatezza delle motivate e opposte ragioni da parte di Regioni e Comuni, ma è uno strumento di verifica della sincerità e trasparenza dei conti della Amministrazione regionale. Tali considerazioni inducono il Collegio a ritenere non più procrastinabile l'avvio di una formale interlocuzione con le amministrazioni locali beneficiarie al fine di pervenire ad una concreta circolarizzazione tra i propri debiti e gli speculari crediti iscritti nel bilancio degli enti locali e quindi alla definizione di un accantonamento a mitigazione del rischio, che allo stato, comunque non è possibile escludere come ha dimostrato l'accertamento del riferito mancato accantonamento al fondo contenzioso. Sulla puntuale verifica delle indicate prescrizioni, la Sezione si riserva di effettuare puntuali verifiche sui cicli di bilancio successivi.

## **21 La verifica degli equilibri di bilancio. La legge 24 dicembre 2012 n. 243**

La nuova regola contabile dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali è stata introdotta dalla legge n. 243 del 2012 che agli articoli da 9 a 12 ha dettato le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico, dando così attuazione, con riferimento agli enti territoriali, a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio. La richiamata legge costituzionale, riformulando l'articolo 81 della Costituzione (nonché modificandone gli articoli 97, 117 e 119), ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato, al netto degli effetti del ciclo economico e salvo eventi eccezionali (cd. principio di bilancio “dinamico”), correlandolo a un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'Ordinamento europeo. Alla nuova disciplina è stato dato seguito mediante la legge “rinforzata” (in quanto modificabile solo con maggioranza assoluta) 24 dicembre 2012, n. 243 citata, che ha, tra l'altro, disciplinato l'applicazione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese nei confronti delle regioni e degli enti locali (articoli da 9 a 12).

**Il “nuovo vincolo”, che trova applicazione dal 2016, viene così a sostituire da tale anno il patto di stabilità interno**, che nel corso del tempo aveva portato alla stratificazione di norme di complessa applicazione e mutevoli nel tempo.

Giova qui richiamare, in particolare, l'art. 9, comma 1, della richiamata L. 243/12 laddove dispone che *“i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano 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”*. Al fine di consentire il calcolo del predetto vincolo, il successivo comma 1 bis indica tassativamente le entrate finali (Titolo I, II, III, IV e V) e le spese finali (Titolo I, II, III) dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118. Tale comma, peraltro proprio a partire dall'esercizio 2020 dispone che *tra le entrate e le spese finali [vada] incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali”*.

**L'articolo 9 appena richiamato è stato al centro di diversi interventi della Consulta che ha contribuito a fornirne una lettura costituzionalmente orientata.**

Ciò in particolare è avvenuto con la sentenza n. 247 del 2017 sull'avanzo di amministrazione (art. 187 e §9 del principio contabile applicato 4/2 allegato al D.lgs. 118/11). In particolare, l'attenzione della Corte costituzionale si è appuntata sulla mancata espressa inclusione dell'avanzo di amministrazione dalle entrate computabili ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio, atteso che tale risultato deriva da risorse non imputabili alla competenza dell'esercizio. Tale circostanza non consentiva quindi agli enti di utilizzare nell'esercizio corrente la quota di avanzo conseguita nell'anno precedente. La Consulta nel rigettare la questione ne ha fornito un'interpretazione "costituzionalmente orientata". Ritenendo che l'esclusione dell'avanzo dal saldo soggetto al pareggio (*recte* equilibrio), costituirebbe una immotivata penalizzazione finanziaria degli enti virtuosi, la Corte ha affermato che l'avanzo di amministrazione deve essere escluso dal calcolo del saldo *solo a preventivo*, in quanto *"l'accertamento del risultati di amministrazione dell'anno precedente avviene ad esercizio inoltrato con l'approvazione del rendiconto"*, ritenendo quindi che l'avanzo sia computabile nel calcolo del saldo a consuntivo, in sede di certificazione. Quindi, nella lettura costituzionale, la previsione di cui alla Legge di bilancio 2016 (volta ad escludere dal pareggio l'avanzo del precedente esercizio) andava riferita unicamente a preventivo ossia *"al momento di redazione del bilancio di previsione"*. Una volta invece che l'avanzo risulta accertato in sede di rendiconto [secondo le modalità di legge e al netto dei fondi vincolati, accantonati e destinati di cui all'art. 42 del D.lgs. n. 118 del 2011] lo stesso può essere iscritto in bilancio tra le entrate del nuovo esercizio in corso, in quanto, precisa la sentenza, il risultato di amministrazione è parte integrante del concetto di equilibrio di bilancio.

Con la successiva sentenza n.101 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del blocco dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (FPV) degli enti territoriali a partire dal 2020, disposto in forza delle previsioni della Legge di bilancio per il 2017 (L.11 dicembre 2016, n. 232). In particolare, con riferimento alla inclusione del FPV, la Consulta ha affermato che nell'ambito delle spese di natura pluriennale e, in particolare, degli investimenti, il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e



spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi. La sottrazione *ex lege* di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto". Ad avviso della Corte costituzionale rimane la necessità di assicurare la vigilanza sul corretto accertamento degli avanzi e della destinazione del fondo pluriennale vincolato. In particolare, tali risorse non possono essere confuse con le disponibilità di cassa momentanee. "I saldi attivi di cassa, infatti, non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione, in quanto legati a una serie di variabili negative – tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi – in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria dell'ente".

La legge di bilancio 2019 (v. art. 1, comma 824, della L. 30 dicembre 2018, n. 145), aveva tuttavia rinviato al 2021 la facoltà, per le regioni a statuto ordinario, di utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio. Tale termine è stato tuttavia anticipato all'esercizio 2020 con la Legge di bilancio 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1 comma 541.

Infine, i principi contabili come modificati per effetto dell'XI correttivo a decorrere dal 1° agosto 2019 e per le Regioni a statuto ordinario, dal 2020, in forza della sopra richiamata legge di bilancio, nel dare attuazione alla disciplina, ha distinto tre diversi equilibri:

- l'equilibrio di competenza, ossia il risultato di competenza non negativo. Com'è noto, tale saldo è dato dagli accertamenti di competenza, comprensivi dell'avanzo di amministrazione applicato al bilancio e del fondo pluriennale vincolato in entrata, meno gli impegni di competenza, comprensivi dell'eventuale disavanzo dell'esercizio precedente e del fondo pluriennale di spesa;
- l'equilibrio di bilancio, dato dalla somma algebrica tra risultato di competenza e stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli effettuati nel bilancio di previsione dell'esercizio in considerazione;
- l'equilibrio complessivo, scaturente dalla somma algebrica tra equilibrio di bilancio e variazioni degli accantonamenti effettuata in occasione dell'approvazione del rendiconto.



## 21.1 Gli equilibri nel bilancio di previsione 2020

Il D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” ha definito una serie di schemi e prospetti obbligatori, tra i quali quello afferente agli equilibri (previsto dall’allegato 9) che fornisce una efficace rappresentazione delle risorse di bilancio e del loro utilizzo. Orbene, in sede di previsione, a norma dell’art. 40 del citato decreto, il bilancio deve assicurare le seguenti condizioni:

- dev’essere deliberato in pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese;
- dev’essere comprensivo dell’utilizzo dell’avanzo di amministrazione o del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato;
- deve garantire un fondo di cassa finale non negativo;
- deve prevedere l’equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria.

Ossia, deve assicurare l’equilibrio tra le spese correnti, incrementate delle spese per trasferimenti in c/capitale e delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l’esclusione dei rimborsi anticipati, e le entrate correnti, costituite dai primi tre titoli dell’entrata, incrementate dai contributi destinati al rimborso dei prestiti, del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e dell’utilizzo dell’avanzo di competenza di parte corrente. Giova ricordare che, nella determinazione dell’equilibrio di parte corrente, vanno considerate anche le entrate in conto capitale destinate al finanziamento di spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge, o dei principi contabili, nonché l’eventuale saldo negativo delle partite finanziarie.

Invece, l’equilibrio in conto capitale, in termini di competenza finanziaria, è rappresentato dall’equilibrio tra le spese di investimento e tutte le risorse acquisite per finanziarle.

Queste ultime sono costituite dalle entrate in conto capitale, dall’accensione di prestiti, dal fondo pluriennale vincolato in c/capitale, dall’utilizzo dell’avanzo di competenza in c/capitale, nonché da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili. In tal guisa, ove le previsioni di entrata di parte capitale siano

inferiori alle spese programmate, la disponibilità di un surplus di risorse di parte corrente può garantire il corretto perseguimento dell'equilibrio di parte capitale, consentendo pertanto di addivenire al pareggio finanziario richiesto dal legislatore.

Ciò premesso, si rileva che la Regione Campania ha approvato il bilancio di previsione 2020/2022 con L.R. 25 novembre 2019, n. 46. Tale documento contabile appare essere stato redatto in conformità a quanto stabilito dai dettami, *supra* illustrati, contenuti nel D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Di seguito, viene riportato **il prospetto degli equilibri di bilancio previsti, in sede previsionale, dalla Regione Campania.**

**Tabella n. 54 - Equilibri di bilancio a previsione**

EQUILIBRI DI BILANCIO		STANZIAMENTI DI COMPETENZA
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti	(+)	2.698.568.301,28
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	199.440.041,64
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	230.848.823,01
Entrate titoli 1-2-3	(+)	15.354.289.465,90
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	27.212.142,44
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	28.289.605,26
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	599.761.050,47
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00
Spese correnti	(-)	15.129.858.655,54
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	144.273.505,40
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	4.560.627,79
Rimborso prestiti	(-)	3.104.450.518,16
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		599.761.050,47

Giudizio di parificazione Regione Campania – Es. 2020

<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>356.386.039,83</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	53.120.518,24
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	154.824.069,87
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	2.917.301.278,67
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	629.654.657,89
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	27.212.142,44
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	599.761.050,47
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	28.289.605,26
Spese in conto capitale	(-)	3.595.297.271,73
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	144.273.505,40
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	5.000.000,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	0,00
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-356.386.039,83</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	10.000.020.000,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	10.009.580.627,79
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	5.000.000,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>-4.560.627,79</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>0,00</b>

Fonte dati forniti dalla Regione Campania

Dalla lettura del suesposto prospetto, si rileva che **nell'esercizio 2020**, la Regione ha registrato, a livello di previsione, **un equilibrio di parte corrente pari a 356.386.039,83 euro**, che compensa completamente il **saldo negativo di parte capitale (-356.386.039,83 euro)**.

**Pertanto, l'equilibrio complessivo finale, tra il totale delle previsioni di entrata e il totale delle previsioni di spesa per l'esercizio 2020, risulta rispettato (saldo pari a zero), in linea con il surrichiamato dettato normativo.**

Peraltro, giova ricordare che le modifiche agli schemi di bilancio degli enti territoriali, tra le quali la lettera v), introdotte con il d.m. 1° agosto 2019 di aggiornamento dei principi contabili, decorrono dal bilancio di previsione 2021-2023 (art. 6, comma 2), sicché per il bilancio preventivo 2020-2022 sono rimasti sostanzialmente in vigore i vecchi prospetti e schemi contabili.

## 21.2 Gli equilibri di bilancio nello schema di rendiconto 2020

Il D.lgs. n 118/2011 stabilisce che le Regioni devono adottare, nel proprio rendiconto, un prospetto degli equilibri che sia conforme all'allegato 10 al medesimo Decreto, il quale, peraltro, appare del tutto speculare all'allegato 9 (esaminato nel paragrafo precedente).

Va ricordato che, successivamente, l'allegato 10 è stato oggetto di variazioni col Decreto 1° agosto 2019 del Ministero dell'Economia e Finanze, emanato in aderenza agli artt. 3, comma 6, e 11, comma 11, del predetto decreto legislativo" (v. 11° aggiornamento dei principi contabili; cfr. Corte dei conti, n. 20/SSRRCO/QMIG/2019). L'allegato 10, inoltre, è richiamato dall'art. 1 comma 821 della L. 145/2018, in base al quale gli enti territoriali "si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo". Il successivo comma 824 estende, alle regioni a statuto ordinario, il comma 821 "a decorrere dall'anno 2021".

Infine, come già ricordato, il comma 541, art. 1, L. 160/2019 ha previsto l'applicazione, per le regioni a statuto ordinario, "a decorrere dall'anno 2020", del comma 820, in particolare quanto alla facoltà di impiegare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Ciò premesso, di seguito viene riportato il prospetto degli equilibri di bilancio allegato, dalla Regione, allo schema di rendiconto 2020.

Tabella n. 55 - Equilibri di bilancio a rendiconto.

EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA (ACCERTAMENTI E IMPEGNI IMPUTATI)
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	2.695.568.301,28
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	199.440.041,64
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	230.848.823,01
Entrate titoli 1-2-3	(+)	14.906.826.239,47
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	258.228,44
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	28.289.605,26
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	599.761.050,47
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00
Spese correnti	(-)	14.048.094.759,80
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	228.795.119,38
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	144.253.505,39
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00
Variazioni di attività finanziarie - equilibrio complessivo (se negativo)	(-)	2.937.489,43
Rimborso prestiti	(-)	790.190.728,33
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		599.761.050,47
Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	2.314.061.531,35
<b>A/1 Risultato di competenza di parte corrente</b>		<b>733.779.072,61</b>
- Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio dell'esercizio N	(-)	173.260.811,02
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	207.221.503,48
<b>A/2 Equilibrio di bilancio di parte corrente</b>		<b>353.296.758,11</b>
- Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-234.646.690,46
<b>A/3 Equilibrio complessivo di parte corrente</b>		<b>587.943.448,57</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	56.120.518,24
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	154.824.069,87
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	2.121.335.926,88
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	161.551,29
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	629.654.657,89
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	258.228,44
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	599.761.050,47
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	28.289.605,26
Spese in conto capitale	(-)	2.508.564.312,74
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	182.428.656,95
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	5.000.000,00
Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	(-)	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	144.253.505,39
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00
Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ripianato con accensione di prestiti	(-)	0,00
Variazioni di attività finanziarie - equilibrio complessivo (se positivo)	(+)	0,00
<b>B1 Risultato di competenza in c/capitale</b>		<b>-217.951.624,30</b>
- Risorse accantonate in c/capitale stanziate nel bilancio dell'esercizio N	(-)	
- Risorse vincolate in conto capitale nel bilancio	(-)	68.969.669,96
<b>B/2 Equilibrio di bilancio in c/capitale</b>		<b>-286.921.294,26</b>
- Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-138.708.595,96
<b>B/3 Equilibrio complessivo in c/capitale</b>		<b>-148.212.698,30</b>
<b>di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio</b>		
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	0,00
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	8.057.536.591,34

Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	8.065.312.529,48
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie (di spesa)	(-)	0,00
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	161.551,29
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	5.000.000,00
Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	(+)	0,00
<b>C/1) Variazioni attività finanziaria - saldo di competenza</b>		<b>-2.937.489,43</b>
- Risorse accantonate - attività finanziarie stanziare nel bilancio dell'esercizio N	(-)	0,00
- Risorse vincolate - attività finanziarie nel bilancio	(-)	0,00
<b>C/2) Variazioni attività finanziaria - equilibrio di bilancio</b>		<b>-2.937.489,43</b>
- Variazione accantonamenti - attività finanziarie effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	0,00
<b>C/3) Variazioni attività finanziaria - equilibrio complessivo</b>		<b>-2.937.489,43</b>
<b>D/1) RISULTATO DI COMPETENZA (D/1 = A/1 + B/1)</b>		<b>515.827.448,31</b>
<b>D/2) EQUILIBRIO DI BILANCIO (D/2 = A/2 + B/2)</b>		<b>66.375.463,85</b>
<b>D/3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D/3 = A/3 + B/3)</b>		<b>439.730.750,27</b>
<b>di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio</b>		<b>0,00</b>

## Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario

<b>A/1) Risultato di competenza di parte corrente</b>		<b>733.779.072,61</b>
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	340.325.511,12
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	159.494.161,19
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(-)	175.301.432,07
- Risorse accantonate di parte corrente non sanitarie stanziare nel bilancio dell'esercizio N	(-)	173.260.811,02
- Variazione accantonamenti di parte corrente non sanitarie effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-218.285.141,28
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio non sanitarie	(-)	207.116.501,34
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	11.268.674.656,39
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	11.268.674.655,59
<b>Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti plurienn.</b>		<b>-103.434.203,65</b>

Fonte: Regione Campania, DDL di Rendiconto 2020, Allegato 7

Dalla lettura del suesposto prospetto, conforme peraltro allo schema di cui al richiamato allegato 10 al D.lgs. 118/2011, si rileva che la Regione ha conseguito, nel corso dell'esercizio oggetto di parificazione, **un risultato di competenza di parte corrente, pari a 733.779.072,61 mln di euro, nonché un risultato di competenza, in c/capitale, pari a - 217.951.624,30 mln di euro.**

Invece, il risultato di competenza risulta essere pari a 515.827.448,31 mln di euro, l'equilibrio di bilancio pari a 66.375.463,85 mln di euro, mentre l'equilibrio complessivo risulta pari a 439.730.750,27 mln di euro.

## 22 Il quadro generale riassuntivo del Rendiconto 2020

Il "quadro generale riassuntivo" espone, in guisa sintetica e immediata, i seguenti tre saldi fondamentali sui quali vengono ad articolarsi gli equilibri di bilancio della Regione:

- risultato di competenza;
- equilibrio di bilancio;

- equilibrio complessivo.

In tal guisa, è possibile determinare i due saldi di competenza finanziaria, aggiuntivi rispetto all'avanzo/disavanzo di competenza, al fine di tenere conto:

- degli effetti sulla gestione di competenza derivanti dalla destinazione delle risorse acquisite in bilancio alla costituzione degli accantonamenti e dal rispetto dei vincoli specifici di destinazione definiti dall'articolo 42, comma 5, al d.lgs. 118/2011 e dall'articolo 187, comma 3-ter, al decreto legislativo n. 267 del 2000;
- degli effetti derivanti dalle variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto, in attuazione dei principi contabili, nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio.

Ciò premesso, di seguito si rappresenta il “quadro generale riassuntivo” della Regione Campania, per l'esercizio oggetto di parificazione.

Tabella n. 56 – Quadro generale riassuntivo

ENTRATE	ACCERTAMENTI	INCASSI	SPESE	IMPEGNI	PAGAMENTI
Fondo dr cassa a [link io dell'esercizio]		444.742.823,69			
Utilizzo avanzo di amministrazione <i>di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità</i>	2.751.688.819,52 2.355.242.790,16		Disavanzo di amministrazione <i>Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ripianato con accensione di prestiti</i>	199.440.041,04 0,00	
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente fondo pluriennale vincolato in c/capitale <i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito</i> Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	230.848.823,01 154.824.069,87 0,00 0,00				
Titolo 1 • Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	12.323.879.487,00	13.403.556.682,37	Titolo 1 • Spese correnti	14.048.094.759,80	13.029.033.904,63
Titolo 2 • Trasferimenti correnti	1.809.838.966,11	1.880.794.295,34	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	228.795.119,38	
Titolo 3 - Entrate extratributarie	713.107.786,36	909.547.040,08	Titolo 2 • Spese in conto capitale Fondo pluriennale vincolato in e/capitale <i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale finanziato da debito</i>	2.508.564.312,74 182.428.656,95 0,00	2.655.214.678,18
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	2.121.335.926,88	1.849.526.799,41	Titolo 3 • Spese per incremento di attività finanziarie Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziari e	8.065.312.529,48 0,00	8.064.042.272,64
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	8.057.536.591,34	6.410.721.608,71			
Totale entrate finali.....	25.085.698.757,69	24.454.146.425,91	Totale spese finali.....	25.033.195.378,35	23.748.890.855,45
Titolo 6 • Accensione di prestiti	629.654.057,89	629.654.557,89	Titolo 4 • Rimborso di prestiti <i>Fondo anticipazioni di liquidità</i>	790.190.728,33 2.314.061.531,35	790.190.728,33
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	Titolo 5- Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 9 • Entrate per conto di terzi e partite di giro	1.799.636.170,40	2.270.233.559,84	Titolo 7 • Spese per conto terzi e partite di giro	1.799.636.170,40	2.320.265.823,11
Totale entrate dell'esercizio	27.514.989.585,98	27.354.034.643,64	Totale spese dell'esercizio	29.937.083.808,43	26.859.347.406,89
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	30.652.351.298,38	27.798.777.467,33	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	30.136.523.850,07	26.859.347.406,89
DISAVANZO DELL'ESERCIZIO	0,00	0,00	AVANZO DI COMPETENZA/FONDO DI CASSA	515.827.448,31	939.430.060,44
TOTALE A PAREGGIO	30.652.351.298,38	27.798.777.467,33	TOTALE A PAREGGIO	30.652.351.298,30	27.798.777.467,33

GESTIONE DEL BILANCIO	
a) Avanzo di competenza (+)/Disavanzo di competenza (-)	515.827.448,31
b) Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N (+)	173.260.811,02
d) Equilibrio di bilancio (d=a-b-c)	66.375.463,85



## Giudizio di parificazione Regione Campania – Es. 2020

GESTIONE DEGLI ACCANTONAMENTI IN SEDE DI RENDICONTO	
d) Equilibrio di bilancio (+)/(-)	66.375.463,85
e) Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	-373.355.286,42
f) Equilibrio complessivo (f=d-e)	439.730.750,27

Fonte: Regione Campania Rendiconto 2020

## **23 Sintetiche valutazione sulla determinazione dei nuovi equilibri di bilancio.**

Da tutto quanto finora argomentato è possibile evincere che tra le voci valorizzate nella gestione di parte corrente, figurano, oltre alla differenza tra gli accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 (pari ad euro 14.906.826.239,47) e gli impegni del titolo 1 (pari ad euro 14.048.094.759,80) a) sul lato delle entrate:

l'utilizzo del risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti, pari a 2.695.568.301,28 euro;

il FPV per spese correnti iscritto in entrata, di euro 230.848.823,01;

b) sul lato delle spese:

il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente pari ad euro 199.440.041,64;

il FPV di parte corrente (di spesa), di euro 228.795.119,38;

le spese per il rimborso dei prestiti, pari ad euro 790.190.728,33 di cui 599.761.050,47 per estinzione anticipata di prestiti;

Il Fondo Anticipazioni di liquidità, di euro 2.314.061.531,35.

Con riguardo alla prima delle voci del prospetto, se ne sottolinea la rilevanza, ai fini della verifica degli equilibri a consuntivo, potendo legittimamente trovare appostazione le sole risorse incise da vincoli specifici e non generici.

Stante, infatti, la presenza di disavanzi accertati a carico del bilancio regionale, la necessità del relativo ripiano, stabilita dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118/2011, impone la necessaria finalizzazione ad esso di ogni risorsa libera del bilancio regionale.

**La gestione di parte corrente chiude con un risultato di competenza di parte corrente A/1 di segno positivo, pari a 733.779.072,61 euro.**

Sottraendo al risultato di competenza di parte corrente, le risorse accantonate e vincolate di parte corrente stanziata nel bilancio dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto (al netto dell'importo relativo all'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità), pari rispettivamente a 173.260.811,02 e 207.221.503,48 euro, si ottiene un **equilibrio di bilancio di parte corrente A/2 di segno positivo, pari a euro 353.296.758,11.**

Infine, sottraendo all'equilibrio di bilancio di parte corrente, la variazione degli accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto, pari ad euro - 234.646.690,46, si ottiene un **equilibrio complessivo di parte corrente A/3 di segno positivo, pari ad euro 587.943.448,57.**

Concorrono a determinare il risultato di competenza di parte capitale, oltre alla differenza tra gli accertamenti dei titoli 4, 5 (Alienazioni di partecipazioni) e 6 - pari rispettivamente a 2.121.335.926,88 e 161.551,29 euro - e gli impegni del titolo 2 (pari ad euro 2.508.564.312,74)

a) sul lato delle entrate:

l'utilizzo del risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento, pari a 56.120.518,24 euro;

il FPV per spese in conto capitale iscritto in entrata, di 154.824.069,87 euro;

b) sul lato delle spese:

il FPV in c/capitale (di spesa), di 182.428.656,95 euro;

**Il risultato di competenza in c/capitale B/1 evidenzia un saldo negativo, pari a - 217.951.624,30 euro, che, sommato al risultato di parte corrente A/1, pari a 733.779.072,61 euro, determina, comunque, un risultato di competenza D/1, di segno positivo, pari ad euro 515.827.448,31.**

Da ciò ne consegue che **una parte delle spese di investimento sono finanziate dal saldo positivo di parte corrente consentendo di effettuare investimenti senza ricorrere al debito.**

Sottraendo al risultato di competenza di parte capitale, le risorse vincolate in c/capitale stanziato nel bilancio dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, pari a 68.969.669,96 euro, si ottiene un equilibrio di bilancio in c/capitale B/2, anch'esso di segno negativo, pari a - 286.921.294,26 euro.

Quest'ultimo, sommato all'equilibrio di bilancio di parte corrente A/2, pari a euro 353.296.758,11, determina un equilibrio di bilancio D/2, di segno positivo, pari ad euro 66.375.463,85.

Infine, sottraendo all'equilibrio di bilancio di parte capitale la variazione degli accantonamenti di parte capitale effettuata in sede di rendiconto, pari ad euro -

138.708.595,96, si ottiene un equilibrio complessivo in c/capitale B/3 di segno negativo, pari ad euro -148.212.698,30.

Quest'ultimo, sommato all'Equilibrio complessivo di parte corrente A/3, pari ad euro 587.943.448,57, determina un equilibrio complessivo D/3, di segno positivo, pari ad euro 439.730.750,27.

Particolare importanza riveste il riquadro finalizzato alla determinazione del saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali, nel rispetto dei principi contabili.

Il saldo esprime la capacità dell'Ente di produrre avanzo di gestione di parte corrente eventualmente utilizzabile per coprire impegni in investimenti futuri.

Il saldo Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali esprime un equilibrio che, se positivo, gioverà a determinare il risultato di amministrazione.

Dall'esame del prospetto suindicato emerge che nel caso della Regione Campania il saldo è negativo per euro - 103.434.203,65.

## **24 Indebitamento. Disciplina in materia di indebitamento degli enti territoriali – limiti qualitativi di ricorso all'indebitamento.**

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ha esteso il principio dell'equilibrio del bilancio a tutte le Pubbliche Amministrazioni, imponendo nuovi vincoli all'indebitamento dello Stato e obblighi di concorso ai limiti all'indebitamento pubblico per gli enti territoriali. A tal riguardo, la Corte costituzionale ha sottolineato come la predetta norma abbia “*rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost., v. sentenza n. 49/2018, § 3 in diritto).*”

Con specifico riferimento all'indebitamento, l'articolo 4, comma 1, lettera b) della Legge costituzionale sopra citata modificando l'art. 119 ha condizionato la possibilità di ricorrere all'indebitamento, al rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli europei. Il predetto articolo art. 4 ha chiarito, altresì, che l'indebitamento può essere copertura valida esclusivamente per spese di investimento solo in presenza di piani di ammortamento e della positiva verifica delle condizioni di sostenibilità sistemica dello stesso.

La sostenibilità del debito implica che lo stesso non può sempre essere, indiscriminatamente, mezzo di copertura, ma lo può essere legittimamente solo se è saldamente ancorato alla continuità di bilancio e alla capacità di non alterarne l'equilibrio annuale, dando copertura ai costi di ammortamento, nel corso degli esercizi. In base al principio di sostenibilità, pertanto, lo *stock* di debito deve potersi ridurre nel tempo, grazie ai ragionevoli effetti attesi dalle politiche economiche, allo scopo di non mettere a repentaglio la continuità delle politiche costituzionali a favore della persona umana e delle funzioni fondamentali della Repubblica.

In questa nuova prospettiva, si impone la necessità di distinguere tra l'equilibrio "statico" che attiene al rapporto tra entrate finali e spese finali e alla capacità di non produrre nuovo debito (così l'art. 9 della l. n. 243/2012), se non in funzione anticiclica, e l'equilibrio "tendenziale" o "dinamico" che attiene, invece, alla capacità del bilancio di fornire una adeguata copertura finanziaria nel tempo all'intero ciclo di bilancio, generando saldi in grado di non alimentare il costante ricorso prospettico a nuovo debito. Di conseguenza, copertura, equilibrio e sostenibilità sono stati legati a doppio filo, sono "*facce della stessa medaglia*" (v. Corte costituzionale, sentenze n. 227/2019, n. 274/2017, n. 184/2016 e 192/2012), di un'unitaria "*clausola generale*" che si impone alle amministrazioni e al bilancio anche senza l'interposizione legislativa (v. Corte cost. sentenza n. 192/2012, n. n. 26/2013, § 4.1 *in diritto*; sentenza n. 184/2016; sentenza n. 274/2017).

La legge cost. n. 1/2012, quindi, non si è limitata ad introdurre "espressamente" il già noto precetto dell'equilibrio, ma ha altresì stabilito una regola parallela e coesistente, per la quale l'equilibrio si traduce nella capacità di garantire in modo costante coperture effettive, sia a mezzo di entrate proprie che, in caso di coperture costituite dal ricorso al capitale finanziario di terzi, da un indebitamento "sostenibile". Si tratta di precetti "dirompenti" perché impongono di guardare al debito secondo una nuova prospettiva, non più solo di contenimento, ma come fenomeno da governare per assicurare in concreto la tutela della solidarietà intergenerazionale.

In coerenza, l'art. 10 legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni di attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, comma 6, Costituzione, ha previsto

che i piani di ammortamento del rimborso non possano avere una durata superiore alla vita utile dell'investimento, con evidenza sia del "peso" del debito su ciascun esercizio sia delle "risorse" a copertura, necessarie alla restituzione del prestito. In tal modo si assicura che coloro i quali beneficiano dell'utilità dell'investimento ne sostengano, al contempo anche il peso economico.

Con successivo Regolamento, D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21, sono stati stabiliti i criteri e le modalità di attuazione del comma 5 dell'articolo 10 in parola, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.

Dal breve *excursus* normativo emerge con nitore che nell'Ordinamento italiano, manca una definizione generale ed astratta del "fenomeno" dell'indebitamento, affidato alla sola declinazione casistica dell'art. 3 commi 17, 18 e 19 della L. n. 350/2003 e ss.mm.ii.

Peraltro, l'elencazione di cui al richiamato art. 3 deve essere letta in coerenza con le nozioni di diritto comunitario, e segnatamente con quelle di cui al Protocollo n. 12 del TFUE e dal Regolamento Ue del 21 maggio 2013, n. 549, in particolare del suo Allegato A (c.d. "SEC 2010"). Da tali fonti si ricava che l'indebitamento è un effetto contabile, consistente in un saldo che indica il ricorso a "risorse di terzi" (cfr. §§ 20.71, 20.72 SEC 2010) e, parallelamente, un'operazione giuridica sottostante, coincidente con il negozio avente "causa di finanziamento" (20.118 e ss.), di cui la L. n. 350/2003 contiene una elencazione casistica.

Così ragionando, la legittimità dell'indebitamento risultante dal rendiconto generale, si misura, a livello interno, tramite i parametri interposti dell'art. 119 comma 6 Cost, ossia gli artt. 9 e 10 della L. n. 243/2012 e l'art. 62 del D.lgs. n. 118/2011, per quanto riguarda l'effetto contabile; dell'art. 30, comma 15, della L. n. 289/2002 e dell'art. 1, commi 16-19 della L. n. 350/2003, per quanto concerne il presupposto giuridico.

L'indebitamento, pertanto, esprime il ricorso al debito di un ente con un proprio autonomo bilancio, e si misura al contempo, sia in termini di flusso, ossia come sbilancio annuale tra entrate finali e spese finali, ai sensi dell'art. 9 della L. n. 243/2012, che in termini di *stock*, cioè come debito complessivamente accumulato, nello stato patrimoniale, sul quale peraltro si effettua una misurazione di tipo esclusivamente finanziario, mediante il vincolo stabilito dall'art. 62 del D.lgs. n. 118/2011.

Val la pena evidenziare che come chiarito dalle Sezioni riunite di controllo, con la pronuncia consultiva n. 20/2019/QMIG, l'art. 9 della L. n. 243/2012 è una norma ancora vigente ed impone, pertanto che il rispetto del saldo relativo al cd. "pareggio di bilancio" vada verificato a prescindere dall'adempimento degli obblighi statistici e di certificazione previsti dall'art. 1, comma 841, lettera *a*), della legge 30.12.2018, n. 145 e art. 1, comma 466, della legge n. 232/2016). In caso di violazione di tale parametro, peraltro, la legge prevede l'applicazione di uno speciale obbligo di recupero, previsto dal medesimo art. 9, al comma 2, della richiamata legge "rinforzata".

**Conclusivamente, con specifico riferimento a tale vincolo, la Regione Campania ha conseguito un saldo "non negativo" tra entrate e spese finali, sia a preventivo, che a consuntivo come risulta dal prospetto che segue.**

Tabella n. 57 - Monitoraggio Saldo di Bilancio 2020 (dati di rendiconto)

**MONITORAGGIO SALDO DI BILANCIO 2020**  
(Art. 1 comma 469 e seguenti, della legge n. 232/2016)

Allegato A - Modello ISF/20

**REGIONE CAMPANIA - Dati da Rendiconto**

SEZIONE I: VERIFICA EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (art. 1, comma 466 Legge di stabilità 2017)		(importi in migliaia di euro)	
		ACCERTAMENTI IMPEGNI al 31.12.2020	CASSA al 31.12.2020 (facoltativo) <sup>(2)</sup>
A1) Avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura di impegni esigibili dei titoli 1 - 2 - 3	(+)	384.030,00	
A2) avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura del fondo pluriennale vincolato relativo ai titoli di spesa 1-2-3	(+)	10.405,00	
<b>A) Avanzo di amministrazione effettivamente utilizzato (A1+A2)</b>	<b>(+)</b>	<b>394.435,00</b>	
B1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	230.849,00	
B2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	154.824,00	
B3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	(+)		
B4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto 2019	(-)	29.730,00	
<b>B) Fondo pluriennale vincolato di entrata (B1 + B2 + B3 - B4)</b>	<b>(+)</b>	<b>355.943,00</b>	
<b>C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	<b>(+)</b>	<b>12.323.879,00</b>	<b>13.403.557,00</b>
<b>D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanzia pubblica</b>	<b>(+)</b>	<b>1.869.839,00</b>	<b>1.880.794,00</b>
<b>E) Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>	<b>(+)</b>	<b>713.113,00</b>	<b>909.547,00</b>
<b>F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale</b>	<b>(+)</b>	<b>2.121.336,00</b>	<b>1.849.527,00</b>
<b>G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie</b>	<b>(+)</b>	<b>8.057.537,00</b>	<b>6.410.722,00</b>
<b>G1) - Contributo per la riduzione del debito delle regioni a statuto ordinarioe ex art.22 DL n.157 del 30.11.2020.</b>	<b>(-)</b>	<b>26.350,00</b>	<b>26.350,00</b>
<b>H) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI <sup>(1)</sup></b>	<b>(+)</b>	<b>6.505,00</b>	
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	14.048.095,00	13.029.034,00
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	(+)	228.795,00	
<b>I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanzia pubblica (I=I1+I2)</b>	<b>(-)</b>	<b>14.276.890,00</b>	<b>13.029.034,00</b>
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	2.508.564,00	2.655.215,00
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	182.429,00	
<b>L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanzia pubblica L=L1+L2)</b>	<b>(-)</b>	<b>2.690.993,00</b>	<b>2.655.215,00</b>
J1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	8.065.313,00	8.064.642,00
J2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	(+)		
<b>J) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria valide ai fini dei saldi di finanzia pubblica (J=J1 + J2)</b>	<b>(-)</b>	<b>8.065.313,00</b>	<b>8.064.642,00</b>
<b>M) Saldo anticipazione finanziamento sanità ( anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)</b>	<b>(+)</b>		
<b>N) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI<sup>(1)</sup></b>	<b>(-)</b>	<b>0,00</b>	
<b>O) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI ( 0=1c+2e+3f+4f+5f)</b>	<b>(-)</b>	<b>0,00</b>	
<b>P) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (P=A+B+C+D+E+F+G-G1+H-I-L-J+M-N-O)</b>		<b>783.041,00</b>	<b>678.906,00</b>
<b>Q OBIETTIVO DI SALDO <sup>(3)</sup></b>		<b>88.303,00</b>	
<b>R) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (R=P- Q)<sup>(4)</sup></b>		<b>694.738,00</b>	<b>678.906,00</b>

1) Gli importi riguardanti gli spazi finanziari acquisiti o ceduti nel 2020 attraverso i patti nazionali sono inseriti automaticamente dall'applicativo web del pareggio sulla

2) La trasmissione dei dati di cassa al 31 dicembre 2020 è facoltativa ai sensi dell'articolo 1, comma 479, lettera a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232

3) L'obiettivo Q è inserito automaticamente dall'applicativo web, per un importo pari al contributo alla finanzia pubblica di cui all'articolo 1, comma 841, lettera a), L

4) L'ente è in equilibrio di bilancio se la differenza tra il saldo conseguito e l'obiettivo è pari a 0 o positivo.



Come risulta dalla certificazione a fini statistici ed informativi di cui all'art. 1, comma 470, della legge n. 232/2016, allegato 14 alla Relazione sulla gestione, sopra riportata, per l'anno 2020 la Regione Campania ha concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguendo una differenza positiva tra il Saldo Netto - tra Entrate e Spese Finali - di 783.041,00 mln di euro e l'obiettivo fissato dalla legge pari a 88,303 mln di euro. Il saldo in esame, come più volte affermato dalla Consulta, misura la c.d. "sostenibilità esterna" del debito ossia il grado di partecipazione degli enti territoriali agli obiettivi di stabilità e convergenza (v. *ex multis* C. cost. sentt. n. 247/2017, n. 101/2018 e n. 6/2019).

Al contrario, la *sostenibilità cd. interna* riguarda il singolo bilancio atomisticamente considerato e si misura per gli enti territoriali, attraverso il parametro individuato dall'art. 62 del D.lgs. n. 118/2011, che pone un limite quantitativo all'incidenza degli interessi passivi sulle entrate fiscali del singolo ente. In particolare, il comma 6 del citato art. 62, così come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, stabilisce, fra l'altro, che *"Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del Titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito."*

La norma riproduce un limite più risalente, già sancito nell'art. 10, comma 2, della legge

16 maggio 1970, n. 281, prima sostituito dall'art. 23, del d.lgs. n. 76/2000, e poi ulteriormente modificato dall'art. 8, comma 2, della legge 12 novembre 2011 n. 183. Il vincolo impone un limite alla spesa per indebitamento, mediante un indice risultante dal rapporto tra gli interessi passivi e le entrate fiscali. Dal denominatore sono escluse per legge le anticipazioni straordinarie di liquidità ai sensi e per gli effetti del D. L. n. 35/2013 (art. 1, comma 13; art. 2, comma 1; art. 3, comma 4), come pure le cartolarizzazioni contratte dalle regioni per il finanziamento del disavanzo sanitario, purchè concluse in quanto operazione anteriore al 2007 (cfr., *infra*, art. 1, comma 739, della legge n. 296/2006), e le anticipazioni di liquidità concesse dal Ministero per le medesime finalità (dell'art. art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007), come è accaduto per la Campania (v. *infra*).

La Regione ha riferito di aver operato in conformità alla richiamata disposizione il calcolo ai fini del rispetto dei vincoli di indebitamento e a supporto ha esposto il seguente prospetto, da cui **emerge una capacità residua a contrarre nuovo indebitamento, al 31/12/2020, per euro 196.356.061,84.**

**Tabella n. 58 – Rispetto vincoli indebitamento**

<b>TABELLA DIMOSTRATIVA DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO CONSUNTIVO 2020</b>	
<i>(art. 62, c. 6, Dlgs n. 118/2011)</i>	
<b>A)</b> Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	12.323.879.487,00
<b>B)</b> Tributi destinati al finanziamento della Sanità	10.776.123.280,22
<b>C)</b> Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - B)	1.547.756.206,78
<b>Cbis)</b> Risorse del fondo di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95. (cap. di entrata n. 1348)	532.746.334,26
<b>Cter)</b> Totale Entrate Tributarie al netto della Sanità (A - B) maggiorate delle accise su Fondo TPL (C + Cbis)	<b>2.080.502.541,04</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

**Tabella n. 59 - Margine per nuovo indebitamento nel 2020**

<b>Spesa annuale per rate mutui / obbligazioni (Servizio del Debito)</b>	
<b>D) Livello massimo di spesa annuale (20% di C er)</b>	<b>416.100.508,21</b>
<b>E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2018</b>	219.889.820,75
<b>F) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento</b>	145.374,38
<b>Margine di capienza sul livello massimo di spesa annuale (M = D-E+F)</b>	<b>196.356.061,84</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Peraltro, il ridetto “margine di capienza sul livello massimo di spesa annuale per l’indebitamento” mostra un incremento rispetto all’omologo dato del 2019, pari ad euro 167.414.867,5.

Tale miglioramento, secondo quanto riferito dalla Regione, è da ricondursi integralmente all’avvenuta rinegoziazione con Cassa DD. PP. (su cui *funditus infra* nel presente capitolo), di quota parte del prestito MEF ex art. 45 D.L. 66/2014, quota 2015, (v. Relazione sulla gestione).

Nel rinviare alla decisione di questa Sezione sul precedente giudizio di parificazione (v. decisione n. 5/2021/PARI), per un maggiore approfondimento sulle motivazioni dell’esclusione di alcune poste, mette conto evidenziare che il calcolo del limite all’indebitamento della Regione Campania sopra esposto, non tiene conto, anche in forza di esclusioni autorizzate per legge, di ulteriori poste sebbene le stesse si sostanzino in operazioni di indebitamento. Ci si riferisce, in particolare:

- all’anticipazione MEF per Estinzione Debiti Sanitari ai sensi dell’art. art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007;
- alle anticipazioni MEF ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013. Secondo l’Ente, tali anticipazioni non rappresentano tecnicamente operazioni di indebitamento in quanto esse sono operazioni di indebitamento dello Stato (a fronte delle quali sono state effettuate specifiche emissioni di BTP), i cui oneri ricadono sull’Erario Regionale;

- all'anticipazione Cassa DD. PP. ai sensi dell'articolo 116 del D.L. n. 34/2020. In ordine a tale anticipazione, la Regione dichiara che essa è finanziata dal "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" di cui all'art. 115, comma 1, del medesimo D.L. n. 34/2020, la cui copertura è a carico del MEF che provvede con emissione di Debito;
- cartolarizzazione dei debiti sanitari.

Come già emerso nel precedente giudizio di parifica, cui si rimanda per ogni ulteriore approfondimento, tale operazione, avvenuta nell'ambito del "gruppo pubblico regionale", non poteva essere inquadrata come indebitamento, secondo gli standards europei stabiliti dall'Eurostat che fino al 2006, considerava le cartolarizzazioni delle mere dilazioni di pagamento di crediti commerciali, mutando successivamente orientamento con il parere del 4 settembre 2006 con il quale, invece ne prevedeva la riclassificazione come indebitamento. Il Legislatore statale, con l'art. 1, comma 739, della legge 296/2006 è intervenuto, integrando il comma 17 dell'art.3 della L. 350/2003, ed includendo nell' indebitamento anche *"le operazioni di cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento"* facendo tuttavia salve *"le operazioni di tale natura per le quali la delibera della Giunta regionale sia stata adottata prima del 4 settembre 2006, purché completate entro e non oltre il 31 marzo 2007"*.

In forza della sopra richiamata disposizione (seconda parte dell'art. 1, comma 739 della legge n.296/2006), ed unicamente in ragione della stessa, l'operazione di cartolarizzazione innanzi descritta può essere correttamente esclusa dal calcolo sul rispetto dei vincoli di indebitamento, trattandosi di un'operazione che ha avuto inizio prima del cambio di orientamento sia comunitario che interno (*v. Deliberazione di G.R. n. 1338 del 3 agosto 2006*), e si è conclusa entro il 31 marzo 2007, come attestato dalla Regione ed emerso nel precedente giudizio di parificazione. Ciò non di meno, la medesima operazione viene correttamente registrata dalla Regione nello stato patrimoniale tra i "Debiti da Finanziamento vs. altri finanziatori", concorrendo alla determinazione delle passività.

## 24.1 Ricognizione delle diverse fattispecie di indebitamento.

La Regione Campania al 31.12.2020 ha debiti per passività finanziarie, soggette a restituzione, per euro 3.864.888.581,60 e segnatamente:

- a) tredici posizioni di mutuo a totale carico della Regione;
- b) un Prestito obbligazionario in euro, di tipo *Bullet*;
- c) una posizione di mutuo con oneri a carico dello Stato;
- d) un'anticipazione MEF per Estinzione Debiti Sanitari ai sensi dell'art. art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007;
- e) cinque anticipazioni MEF ai sensi degli artt. 2 e 3 del D. L. n. 35/2013;
- f) un'anticipazione Cassa DD. PP. ai sensi dell'articolo 116 del D.L. n. 34/2020;
- g) una cartolarizzazione dei debiti sanitari.

Nei prospetti di seguito riportati, tratti dalla Relazione sulla gestione 2020, a corredo del rendiconto, viene indicato il dettaglio del debito esistente al 31/12/2020:

**Tabella n. 60 - Ricognizione dell'indebitamento esistente al 31/12/2020**

Rep. Regione		Beneficiario	Descrizione	Tasso di interesse		Durata	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Importo Iniziale	Debito Residuo al 31/12/2020
n.	del			Tip o	%			Ann i	I se m		
67129	10/10/2003	<b>Intesa Sanpaolo S.p.A.</b>	Ristrutturazione contratto di mutuo rep 66787 del 30/12/2002 di Euro 850.000.000,00 per la copertura dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario regionale a tutto il 31/12/1994 e per gli anni 1995-2000.	VAR	Nominale annuo - variabile semestrale - postecipato indicizzato all'Euribor 6m - base 360 + 0,440 %	20	30/06/2023	30-giu	31-dic	395.294.117,70	79.345.698,81
4962	27/06/2008	<b>DEXIA CREDIOP SpA</b>		VAR	Nominale annuo - variabile semestrale - postecipato indicizzato all'Euribor 6m - base 360 + 0,265 %	30	30/06/2038	30-giu	31-dic	423.161.577,88	316.873.731,05
16/12/2016		<b>MEF</b>	Mutuo MEF per riacquisto prestiti	FIX	Nominale annuo al 2,20%	30	16/12/2047	16-dic		330.400.000,00	306.198.358,90

			obbligazionari (art. 45 DL n. 66/2014)								
11/12/2015		<b>MEF</b>	Mutuo MEF per riacquisto prestiti obbligazionari (art. 45 DL n. 66/2014)	FIX	Nominale annuo al 2,26%	30	11/12/2046	15-nov		1.334.600.000,00	604.175.122,18
4560727	26/03/2020	<b>Cassa DD. PP.</b>	Contratto di Rinegoziazione Mutuo MEF DL 66/2014 anno 2015.  Ammortamento in decorrenza 01/01/2021 con preammortamento	FIX	Nominale annuo al 1,78%	25	31/12/2045	30-giu 31-dic		599.761.050,47	599.761.050,47
13655	22/02/2005	<b>B.E.I.</b>	Contratto di mutuo nei limiti di Euro 300.000.000,00 per il cofinanziamento POR 2000-2006 (Residuo su contratto non tirato Euro 8.302.00,00)	VAR	Euribor 3mesi capitalizzato +0,15%	20	15/06/2025	15-giu 15-dic		100.000.000,00	22.500.000,00
13943	16/03/2007			VAR	Euribor 3mesi capitalizzato +0,15%	20	15/06/2027	15-giu 15-dic		191.698.000,00	62.301.850,00
5178	21/10/2008	<b>Depfa Bank</b>	Contratto di mutuo rep. N. 4806 del 16/04/2008 max Euro 749.444,00 per finanziamento spese di investimento bilancio 2007	FIX	Nominale annuo IRS 6mesi + 0,377%	40	31/12/2048	30-giu 31-dic		200.000.000,00	168.212.166,97
5560	21/04/2009	<b>Depfa Bank</b>		VAR	Nominale annuo Euribor 6mesi + 0,377%	40	30/06/2049	30-giu 31-dic		200.000.000,00	157.532.844,26
5682	30/06/2009	<b>Depfa Bank</b>		FIX	Nominale annuo IRS 6mesi + 0,377%	40	30/06/2049	30-giu 31-dic		349.444.000,00	301.129.586,58
4960	27/06/2008	<b>Intesa Sanpaolo S.p.A.</b>	Conversione mutuo rep 2563 del 29/04/2005 di Euro 450.000.000,00 per finanziamento spesed'investimento bilancio 2004	VAR	Nominale annuo Euribor 6mesi base 360 + 0,399%	30	30/06/2038	30-giu 31-dic		425.391.319,13	318.543.415,80
14180	14/07/2009	<b>B.E.I.</b>	Contratto Quadro di prestito n. FI 24703 del 01/12/2008 di Euro 1.000.000.000,00 per finanziamento POR FESR 2007-2013 (Residuo Euro 750.000.000,00)	FIX	4,56%	25	15/06/2034	15-giu 15-dic		250.000.000,00	168.620.471,61
4961	27/06/2008	<b>Intesa Sanpaolo S.p.A.</b>	Conversione mutuo rep 3425 del 19/07/2006 di Euro 764.608.880,03 per finanziamento spesed'investimento bilancio 2005	FIX	5,21%	30	30/06/2038	30-giu 31-dic		714.044.918,06	534.694.284,97
<b>Totale Mutui</b>										<b>5.513.794.983,24</b>	<b>3.639.888.581,60</b>

## A - Prestiti Obbligazionari

N. ISIN	Beneficiario	Descrizione	Tasso		Durata Anni	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Importo Iniziale	Debito Residuo al 31/12/2020
			Tipo	%			I sem	II sem		
XS0259658507	CITIBANK N.A.	Prestito in Euro - Rata Annuale con operazione di Sinking Found mediante SWAP di ammortamento	FIX	4,849	20	29/06/2026	29-giu		1.090.000.000,00	225.000.000,00
<b>Totale Prestiti Obbligazionari</b>									<b>1.090.000.000,00</b>	<b>225.000.000,00</b>

**Totale Stock del Debito 3.864.888.581,6**

## C - Mutui con oneri a carico dello Stato

Rep. Regione		Beneficiario	Descrizione	Tasso		Durata Anni	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Importo Iniziale	Debito Residuo al 31/12/2020
n.	del			Tipo	%			I sem	II sem		
7695	2002	Cassa DD.PP.	Ricostruzione zone colpite dal Sisma 1998	FIX	5,50%	2002	30/06/2022	30- giu	31- dic	3.173.948,31	489.762,01
<b>Totale Mutui con oneri a carico Stato</b>										<b>3.173.948,31</b>	<b>489.762,01</b>

## D - Mutuo MEF Estinzione Debiti Sanitari (art. 2, commi da 46 a 48, della legge n. 244/2007)

Anno di stipula	Beneficiario	Descrizione	Tasso		Durata Anni	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Importo Iniziale	Debito Residuo al 31/12/2020
			Tipo	%			I sem	II sem		
2014	MEF	Estinzione debiti sanitari ai sensi rt. 2, commi da 46 a 48, L. n. 244/2007	FIX	3,55	30	15/11/2044	15-nov		893.730.499,18	801.560.753,52

## E - Cartolarizzazione Debiti Sanitari

Anno di stipula	Beneficiario	Descrizione	Tasso		Durata Anni	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Importo Iniziale	Debito Residuo al 31/12/2020
			Tipo	%			I sem	II sem		
2007	Posillipo Financel e II	Cartolarizzazione debiti sanitari	FIX	4,98	29	30/10/2035	30- apr	30- ott	2.222.688.379,61	1.538.005.271,70

## F - Anticipazioni di liquidità MEF ai sensi degli artt. 2 e 3 del Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35

Anno di stipula	Beneficiario	Descrizione	Tasso di interesse		Durata Anni	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Importo Iniziale	Debito Residuo al 31/12/2020
			Tipo	%			I sem	II sem		
2013	MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 2 D.L. 35/2013	FIX	2,856 % annuo	30	2043	30-giu	516.005.812,36	431.311.338,06	
2014			FIX	2,288 % annuo	30	2044	28-feb	241.926.364,75	205.714.786,99	
2013		Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 3 D.L. 35/2013	FIX	3,135 % annuo	30	2043	30-giu	531.970.000,00	447.805.381,16	
2013			FIX	3,058 % annuo	30	2044	01-feb	425.576.000,00	368.172.268,00	
2014			FIX	1,640 % annuo	30	2044	30-apr	993.000.000,00	831.164.149,72	
<b>Totale DL 35</b>								<b>2.708.478.177,11</b>	<b>2.284.167.923,93</b>	

**G –Anticipazione di Liquidità ai sensi dell'Art 116 DL 34/2020**

Anno di stipula	Beneficiario	Descrizione	Tasso di interesse		Durata Anni	Scad. Mutuo	Scad. Rata		Importo Iniziale	Debito Residuo al 31/12/2020
			Tipo	%			I sem	II sem		
2013	Cassa DD. PP.	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili	FIX	1,226 % annuo	29	31/10/2049	31-ott	29.893.607,42	<b>29.893.607,42</b>	

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Nel 2020, in ragione della ben nota emergenza epidemiologica e in applicazione dell'art. 111 del Decreto Legge 17 marzo 2020, la Regione ha sospeso il pagamento "delle quote capitali in scadenza nell'anno 2020 (...) dei prestiti concessi dal Ministero dell'economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. (...). Le predette quote ammontanti per la Regione alla complessiva somma di euro 46.196.949,24, dovranno essere rimborsate, come previsto dal sopra richiamato articolo 111, "nell'anno successivo a quello di conclusione di ciascun piano di ammortamento contrattuale". Le quote capitale annuali sospese sono rimborsate. La norma in sostanza ha allungato di un anno i piani di ammortamento previgenti. In particolare, la riferita sospensione ha riguardato:

- a) l'Anticipazione MEF per Estinzione Debiti Sanitari a, per una somma di euro 20.442.797,73, pari alla quota capitale da corrispondere nel corso dell'esercizio 2020;
- b) Prestito MEF ex art. 45 del DL 66/2014 stipulato in data 11/12/2015, per una somma di euro 17.329.405,81, pari alla quota capitale da corrispondere nel corso



dell'esercizio 2020 a seguito della rinegoziazione parziale effettuata con Cassa DD. PP. nel corso del medesimo esercizio 2020;

- c) Prestito MEF ex art. 45 del DL 66/2014 stipulato in data 16/12/201, per una somma di euro 8.424.745,70, pari alla quota capitale da corrispondere nel corso dell'esercizio 2020.

## **24.2 La rinegoziazione del mutuo MEF**

Con particolare riferimento all'esercizio oggetto di giudizio, la Regione ha riferito di aver effettuato una rinegoziazione parziale con Cassa Depositi e Prestiti, del Mutuo MEF, stipulato il 11.12.2015 per il riacquisto dei titoli obbligazionari, emessi ai sensi dell'art. 45 del D.L. n. 66/2014 (per l'analisi della fattispecie v. decisione SRC Campania n.5/2021/PARI), per un importo pari a euro 599.761.050,47.

La descritta operazione, avente a oggetto il debito residuo inerente agli originari prestiti obbligazionari destinati al finanziamento di spese di investimento, è stata effettuata secondo quanto indicato dalla Circolare Cassa DD. PP. n. 1298/2019 (v. relazione sulla gestione pag. 117 e ss). A conclusione della stessa, la Regione ha sottoscritto un nuovo prestito con Cassa DD. PP. con un ammortamento alla francese, con rate semestrali e tasso fisso del 1,78%, il cui ammortamento è iniziato il 1° luglio 2020, con durata residua pari al mutuo originario. Tale rinegoziazione, secondo quanto affermato dall'Ente ha determinato un vantaggio economico, ai sensi ai sensi del comma 2, dell'art. 41, della legge n. 448/01, pari a euro 34.253.329,35.

## **24.3 Le anticipazioni di liquidità. L'anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013 e ss.mm.ii.**

Come è noto, l'indebitamento è una forma di copertura, registrabile tra le entrate e tramite economie e vincoli, trasportabile nei bilanci successivi, a copertura di futura spesa, mediante il risultato di amministrazione.

Poiché l'indebitamento è ammesso solo per spese di investimento, non è possibile dare

coperturané a spesa nuova né a spesa pregressa in modo indifferenziato. In tal senso è da evidenziare come la copertura del disavanzo sia essa stessa una particolare forma di spesa indifferenziata. Si comprendono pertanto le particolari cautele legislative e giurisprudenziali che circondano i prestiti ex D.L. n. 35/2013, i quali sono a tutti gli effetti mutui, anche se derivanti da altre pubbliche amministrazioni (SEC 2010, § 20.121).

Le c.d. “anticipazioni di liquidità”, ricevute ai sensi del DL n. 35/2013, altro non sono che sommeraccolte dallo Stato con proprio indebitamento, realizzato mediante emissioni di BTP. Le norme del D.L. n.35/2013 obbligano la Regione alla restituzione, secondo i tempi (mai superiori a 30 anni) e le modalità previste nel contratto sottoscritto con il MEF.

Le anticipazioni straordinarie di liquidità, quindi, nella sostanza costituiscono “indebitamento”. Per esse è tuttavia previsto un particolare regime, caratterizzato da due eccezioni:

- a) non vengono computate nei vincoli, ex art. 62 D.lgs. n. 118/2011 (artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013);
- b) per la giurisprudenza costituzionale non violano l’art. 119, comma 6, Cost. se riferite a debiti pregressi e non espandono la capacità di spesa. Di qui la necessità della loro “neutralizzazione”, nelle leggi di bilancio (s. Cost. n. 181/2015; n. 18/2019; n. 4/2020).

Per garantire la neutralizzazione di ogni effetto espansivo sui bilanci di previsione, la Corte costituzionale ha affermato che esse sono legittime solo se trattate contabilmente alla stregua di mere anticipazioni di cassa. In questa prospettiva, *“altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie”* e, in quanto tali, esse *“non possono finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all’entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2013”*, potendo le stesse essere impiegate *“in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio”* (Corte cost. 181 /2015, n. 269 del 2016 e n. 89 del 2017, e da ultimo n. 4 del 2020).

Si tratta, dunque, di “prestiti di carattere eccezionale, finalizzati a rafforzare la cassa quando l’ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive, secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento. La loro eccezionalità dipende essenzialmente dal fatto: a) di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; b) di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell’Unione europea; c) di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita” (così Corte cost. sentenza n. 4 del 2020).

Al netto di queste due “finzioni” contabili, le anticipazioni straordinarie di liquidità rimangono indebitamento a tutti gli effetti e devono perciò essere rendicontate come tali nello Stato patrimoniale, in chiave di *accountability* e di informazione sulla effettiva consistenza dell’indebitamento.

Dall’esame della documentazione trasmessa dalla Regione, è emerso che con specifico riferimento alla rappresentazione delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. 35/2013 e di quelle relative alle cartolarizzazioni, nello Stato Patrimoniale (voce “D – Debiti, 1 – Debiti da Finanziamento”) sono iscritti i seguenti valori:

**Tabella n. 61 – Debiti da finanziamento – variazione 2019-2020**

DEBITI DA FINANZIAMENTO	SALDO AL 31.12.2020	SALDO AL 31.12.2019	VARIAZIONE	VAR %
a prestiti obbligazionari	225.000.000,00	225.000.000,00	0,00	0,00%
b v/ altre amministrazioni pubbliche	3.996.102.158,51	4.666.928.743,50	- 670.826.584,99	-14,4%
c verso banche e tesoriere	0,00	0,00	0,00	0,00%
d verso altri finanziatori	4.297.413.979,66	3.839.001.891,99	458.412.087,67	11,9%
<b>Totale Debiti da finanziamento</b>	<b>8.518.516.138,17</b>	<b>8.730.930.635,49</b>	<b>- 212.414.497,32</b>	<b>-2,4%</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

L’importo complessivo dei debiti da finanziamento, pari ad euro 8.518.516.138,17 si compone nel dettaglio dei seguenti finanziamenti riportati tra le voci dello stato Patrimoniale nel prospetto che segue.

Tabella n. 62 - Debiti da finanziamento - dettaglio

Soggetto	Contratto	2019	2020	Variazione
CITIBANK N.A.	Prestito in Euro - Rata Annuale con operazione di Sinking Found mediante SWAP di ammortamento	225.000.000,00	225.000.000,00	0,00
<b>a</b>	<b>prestiti obbligazionari</b>	<b>225.000.000,00</b>	<b>225.000.000,00</b>	<b>0,00</b>
MEF	Estinzione debiti sanitari	801.560.753,52	801.560.753,52	0,00
MEF	Mutuo MEF per riacquisto prestiti obbligazionari (art. 45 DL n. 66/2014)	306.198.358,89	306.198.358,89	0,00
MEF	Mutuo MEF per riacquisto prestiti obbligazionari (art. 45 DL n. 66/2014)	1.203.936.172,65	604.175.122,18	-599.761.050,47
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 2 D.L. 35/2013	444.456.241,18	431.311.338,06	-13.144.903,12
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 3 D.L. 35/2013	212.096.449,65	205.714.786,99	-6.381.662,66
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 3 D.L. 35/2013	460.970.428,16	447.805.381,16	-13.165.047,00
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 3 D.L. 35/2013	378.474.199,70	368.172.268,00	-10.301.931,70
MEF	Finanziamento Piano Pagamenti Debiti certi liquidi ed esigibili Art. 3 D.L. 35/2013	859.245.471,47	831.164.149,72	-28.081.321,75
<b>b</b>	<b>v/ altre amministrazioni pubbliche</b>	<b>4.666.938.075,23</b>	<b>3.996.102.158,52</b>	<b>-670.835.916,70</b>
<b>B.E.I</b>	Contratto di mutuo nei limiti di euro 300.000.000,00 per il cofinanziamento POR 2000-2006	27.500.000,00	22.500.000,00	-5.000.000,00
		71.886.750,00	62.301.850,00	-9.584.900,00
<b>B.E.I</b>	Contratto Quadro di prestito n. FI 24703 del 01/12/2008 di euro 1.000.000.000,00 per finanziamento POR FESR 2007-2013 (Residuo euro 750.000.000,00)	177.489.235,02	168.620.471,61	-8.868.763,41
<b>Intesa Sanpaolo Spa</b>	Ristrutturazione contratto di mutuo rep 66787 del 30/12/2002 di euro 850.000.000,00 per la copertura dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario regionale a tutto il 31/12/1994 e per gli anni 1995-2000.	108.440.686,90	79.345.698,81	-29.094.988,09
<b>DEXIA CREDIOP Spa</b>		327.992.791,93	316.873.731,05	-11.119.060,88
<b>FMS Wertmanagement</b>	Contratto mutuo per acquisto Palazzo s. Lucia	0,00	0,00	0,00
<b>DEPFA Bank</b>	Contratto di mutuo rep. N. 4806 del 16/04/2008 max euro 749.444,00 per finanziamento spese di investimento bilancio 2007	171.464.412,61	168.212.166,97	-3.252.245,64
<b>DEPFA Bank</b>		161.617.763,12	157.532.844,26	-4.084.918,86
<b>DEPFA Bank</b>		306.353.816,53	301.129.586,58	-5.224.229,95
<b>Intesa</b>	Conversione mutuo rep 2563 del 29/04/2005 di euro 450.000.000,00 per finanziamento spese d'investimento bilancio 2004	329.721.065,72	318.543.415,81	-11.177.649,91
<b>Sanpaolo Spa</b>				
<b>Intesa Sanpaolo Spa</b>	Conversione mutuo rep 3425 del 19/07/2006 di euro 764.608.880,03 per finanziamento spese d'investimento bilancio 2005	553.456.642,73	534.694.284,97	-18.762.357,76
<b>Cassa DD PP</b>	Contratto di Rinegoziazione Mutuo MEF DL 66/2014 anno 2015. Ammortamento in decorrenza 01/01/2021 con preammortamento	0,00	599.761.050,47	599.761.050,47
<b>Cassa DD PP</b>	Anticipazione ex Art. 116 del DL 34/2020	0,00	29.893.607,42	29.893.607,42
<b>Posillipo Finance</b>	Cartolarizzazione debiti sanitari	1.603.078.727,43	1.538.005.271,70	-65.073.455,74
<b>d</b>	<b>verso altri finanziatori</b>	<b>3.839.001.891,99</b>	<b>4.297.413.979,65</b>	<b>458.412.087,65</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dalla lettura di tale prospetto, si evince che il **debito residuo al 31 dicembre 2020 delle anticipazioni di liquidità ex DL. 35/2013** è rilevato alla lettera b - Debiti v/ altre amministrazioni pubbliche ed è **pari a euro 3.996.102.158,52**. Nella nota integrativa la Regione ha evidenziato che la variazione complessiva rispetto al 2019 è da riferirsi unicamente *“alle restituzioni di quota capitale dell’esercizio secondo i relativi piani di ammortamento”* e che *“i debiti da finanziamento trovano perfetta corrispondenza negli impegni pluriennali di cui all’allegato 26 al Rendiconto della Gestione, con riferimento agli impegni assunti sul Titolo 4 della spesa, al netto della Cartolarizzazione”*.

## 24.4 L'anticipazione di liquidità per fronteggiare l'emergenza sanitaria

Come è noto le anticipazioni di liquidità sono quelle somme di denaro che servono alle pubbliche amministrazioni per sopperire a momentanee esigenze di cassa a causa dello squilibrio temporale tra le fasi dell'accertamento e quella della riscossione.

Si tratta di uno strumento, per certi versi, simile all'anticipazione di tesoreria prevista per gli enti locali dall'art. 222 del TUEL.

Come affermato dalla Consulta (v. sentenza nr. 181 del 2015) si tratta di *meccanismi finanziari attraverso i quali – pur rimanendo vietata la loro utilizzazione per la copertura di spese, che non sarebbero consentite dalla nostra Costituzione e dai vincoli europei – viene posto rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti interessati dai ritardi.*

Sempre secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, l'anticipazione di liquidità non deve servire per aumentare la capacità di spesa dell'ente, pertanto occorre la creazione di un fondo per la *sterilizzazione* dell'importo.

Tanto trova descrizione e precisazione nel punto 3.20 *bis* dell'allegato 4/2 al d.lgs. nr. 118 del 2011<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> 3.20-bis<sup>10</sup> Sono registrate tra le accensioni di prestiti anche le anticipazioni di liquidità diverse da quelle di cui al paragrafo 3.26. Le anticipazioni di liquidità sono definite dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003, come *“operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”*. Le anticipazioni di liquidità non costituiscono indebitamento agli effetti dell'art. 119 della Costituzione e di norma si estinguono entro un anno.

Per le anticipazioni che devono essere chiuse entro l'anno, la natura di *“anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive”* è rappresentata contabilmente dall'imputazione al medesimo esercizio dell'accertamento dell'entrata derivante dall'anticipazione e dell'impegno di spesa concernente il rimborso.

Per le anticipazioni di liquidità che non devono essere chiuse entro l'anno (a rimborso pluriennale), l'evidenza contabile della natura di *“anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive”* è costituita dall'iscrizione di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata.

Il meccanismo di creazione del fondo con corrispondente accantonamento in ogni caso costituisce strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa e non deve costituire forma surrettizia di copertura di spese.

Si richiamano le modalità di contabilizzazione previste per le seguenti anticipazioni di liquidità:

per le anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 4, e successivi rifinanziamenti, le Regioni e le Province autonome applicano l'art. 1, commi 692 e seguenti della legge n. 208 del 2015 e le indicazioni definite in sede nomofilattica dalla Corte dei conti (deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 33/2015 e n. 28/2017);

per le anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 4, e successivi rifinanziamenti, gli enti locali applicano l'articolo 52, comma 1-ter, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106 l'art. 39-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8<sup>10</sup>;

per le anticipazioni di cui all'articolo 243-quinquies del decreto legislativo n. 267 del 2000, gli enti locali applicano le modalità di contabilizzazione definite in sede nomofilattica dalla Corte dei conti (deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 33/2015 e n. 28/2017);

per le anticipazioni di liquidità concesse a valere sul fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del decreto legislativo n. 267 del 2000, gli enti locali applicano le modalità di contabilizzazione definite dalla deliberazione della sezione delle autonomie n. 14 del 2013, salvo l'ipotesi di cui all'art. 43, del decreto legge n. 133 del 2014, il quale prevede che *“Nel caso di utilizzo delle risorse del “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000 secondo quanto previsto dal comma 1, gli enti locali interessati iscrivono le risorse ottenute in entrata nel titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice SIOPE 2102. La restituzione delle medesime risorse è iscritta in spesa al titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice SIOPE 1570<sup>10</sup>”*. Al riguardo, si richiama la delibera n. 6 del 2018 della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio *“L'art. 43 del DL 12 settembre 2014, n. 133 ha successivamente riconosciuto agli enti locali la possibilità di impiegare il fondo non solo con finalità di anticipazione di cassa, ma anche con funzione di copertura, espressamente prevedendo l'utilizzo delle relative risorse tra le misure di cui alla lettera c del comma 6 dell'art. 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilanci.”*

Le altre anticipazioni di liquidità che non si chiudono entro l'esercizio sono registrate come segue:

le entrate derivanti dall'anticipazione sono accertate nel titolo 6 delle entrate “Accensione di prestiti”;

nel titolo 4 di spesa, riguardante il rimborso dei prestiti, è iscritto un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità accertate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata;

a seguito dell'incasso dell'anticipazione, le rate annuali di rimborso dell'anticipazione sono impegnate con imputazione a ciascuno degli esercizi in cui devono essere pagate (la quota capitale nel titolo 4 del rimborso prestiti e la quota interessi nel titolo 1 delle spese correnti). Per gli esercizi ancora non gestiti, si predispone l'impegno automatico, sempre sulla base del piano di ammortamento dell'anticipazione;

il fondo di cui alla lettera b) è iscritto in entrata del bilancio dell'esercizio successivo, come quota del risultato di amministrazione presunto allegato al bilancio di previsione, per un importo corrispondente al fondo risultante dal relativo prospetto dimostrativo, ed è reiscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Gli enti locali applicano l'articolo 52, comma 1-ter, del decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106<sup>10</sup>.

Tali modalità operative devono essere seguite fino all'integrale rimborso delle anticipazioni ed essere rappresentate in ciascuno degli esercizi del bilancio di previsione.

Nel prospetto degli equilibri, le entrate derivanti da anticipazioni di liquidità partecipano all'equilibrio di parte corrente. A tal fine sono imputate alla voce “Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti”.

Le anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 1, comma 849 e seguenti, della legge n. 145 del 2018, concesse alle Regioni per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale sono registrate secondo le modalità previste per le ordinarie anticipazioni di liquidità che si estinguono entro l'esercizio. In particolare, le entrate derivanti dall'anticipazione sono accertate nel titolo 6 delle entrate “Accensione di prestiti” e, contestualmente, con imputazione al medesimo esercizio, è impegnata la spesa concernente il rimborso dell'anticipazione, distintamente per la quota capitale e la quota interessi.

Il versamento della liquidità da parte delle Regioni non comporta la formazione di proventi per gli enti del servizio sanitario, cui fa carico l'obbligazione giuridica concernente il rimborso dell'anticipazione, per il tramite della Regione.

Pertanto, le regioni impegnano la spesa concernente il versamento della liquidità agli enti del servizio sanitario nazionale tra le concessioni di crediti, e contestualmente accertano le relative entrate derivanti dalla riscossione dei crediti.



Passando alla Regione Campania, si premette che per far fronte alla emergenza epidemiologica iniziata nel 2020 il Legislatore ha previsto la possibilità per tutte le regioni di accedere ad anticipazioni di liquidità.

Tanto è stato disposto con l'art. 116 del d.l. n. 34 del 2020<sup>11</sup> che, come espressamente previsto dalla norma autorizzatoria (*“le anticipazioni di liquidità di cui al comma 1 non*

---

Tale operazione è registrata nel perimetro sanitario del bilancio.

<sup>11</sup> 1. Gli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le regioni e le province autonome che in caso di carenza di liquidità, anche a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali, possono chiedere, con deliberazione della Giunta, nel periodo intercorrente tra il 15 giugno 2020 e il 7 luglio 2020 alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti, secondo le modalità stabilite nella convenzione di cui all'articolo 115, comma 2. L'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti fuori bilancio è subordinata al relativo riconoscimento.

2. Le anticipazioni di liquidità di cui al comma 1 non comportano la disponibilità di risorse aggiuntive per gli enti richiedenti, ma consentono di superare temporanee carenze di liquidità e di effettuare pagamenti relativi a spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio e non costituiscono indebitamento ai sensi dell'[articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350](#). Con riferimento agli enti locali, le anticipazioni sono concesse in deroga alle disposizioni di cui agli [articoli 203 e 204 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#). Con riferimento alle regioni e province autonome, le anticipazioni sono concesse in deroga alle disposizioni di cui all'[articolo 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#). Successivamente al perfezionamento del contratto di anticipazione, gli enti richiedenti adeguano le relative iscrizioni nel bilancio di previsione nel rispetto di quanto previsto dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'[allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#). La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione.

3. La richiesta di anticipazione di liquidità presentata ai sensi del comma 1 è corredata di un'apposita dichiarazione sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente richiedente, contenente l'elenco dei debiti da pagare con l'anticipazione, come qualificati al medesimo comma 1, redatta utilizzando il modello generato dalla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'[articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 giugno 2013, n. 64](#), e dell'attestazione di copertura finanziaria delle spese concernenti il rimborso delle rate di ammortamento, verificata dall'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

4. L'anticipazione è concessa, entro il 24 luglio 2020 a valere sulla "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali e delle regioni e province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari" di cui all'articolo 115, comma 1, proporzionalmente alle richieste di anticipazione pervenute e, comunque, nei limiti delle somme disponibili nella sezione medesima. Qualora le richieste presentate a valere su una delle due quote della Sezione di cui al periodo precedente siano state pienamente soddisfatte, le risorse residue possono essere destinate alle eventuali richieste non soddisfatte presentate per l'altra quota della medesima sezione.

5. L'anticipazione è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni o anticipatamente in conseguenza del ripristino della normale gestione della liquidità, alle condizioni di cui al contratto tipo di cui al precedente articolo 115, comma 2. La rata annuale è corrisposta a partire dall'esercizio 2022 e non oltre il 31 ottobre di ciascun anno. Dalla data dell'erogazione e sino alla data di decorrenza dell'ammortamento saranno corrisposti, il giorno lavorativo bancario antecedente tale data, interessi di preammortamento. Il tasso di interesse da applicare alle suddette anticipazioni è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione rilevato dal Ministero dell'economia e delle

*comportano la disponibilità di risorse aggiuntive per gli enti richiedenti, ma consentono di superare temporanee carenze di liquidità e di effettuare pagamenti relativi a spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”)* non consente di ampliare la spesa corrente.

Si è pertanto chiesto alla Regione se si è fatto ricorso alle anticipazioni in parola, quale sia stato l'importo riconosciuto, ovvero come sono state registrate in bilancio le anticipazioni in questione.

La Regione ha così evidenziato che in data 05/08/2020 è stato stipulato il contratto con la cassa Depositi e Prestiti per l'importo di euro 29.893.607,42, di cui al seguente Piano di Ammortamento.

---

finanze -Dipartimento del tesoro alla data della pubblicazione del presente decreto e pubblicato sul sito internet del medesimo Ministero.

6. Con riferimento alle anticipazioni concesse agli enti locali, in caso di mancata corresponsione di qualsiasi somma dovuta ai sensi del contratto di anticipazione, alle scadenze ivi previste, sulla base dei dati comunicati dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A., l'Agenzia delle entrate provvede a trattenere le relative somme, per i comuni interessati, all'atto del pagamento agli stessi dell'imposta municipale propria, riscossa tramite modello F24 o altre modalità di riscossione e, per le città metropolitane e le province, all'atto del riversamento alle medesime dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile, derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, di cui all'articolo 60 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, riscossa tramite modello F24. Con riferimento alle anticipazioni concesse alle regioni e alle province autonome, in caso di mancata corresponsione di qualsiasi somma dovuta ai sensi del contratto di anticipazione, alle scadenze ivi previste, si può procedere al recupero a valore delle giacenze depositate a qualsiasi titolo nei conti aperti presso la tesoreria statale.

7. All'esito del pagamento di tutti i debiti di cui al comma 1, gli enti devono utilizzare eventuali somme residue per la parziale estinzione dell'anticipazione di liquidità concessa alla prima scadenza di pagamento della rata prevista dal relativo contratto. La mancata estinzione dell'anticipazione entro il termine di cui al precedente periodo è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

8. Gli enti provvedono all'estinzione dei debiti di cui al comma 1 entro il trentesimo giorno successivo alla data di erogazione. Il mancato pagamento dei debiti entro il termine di cui al periodo precedente è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. La Cassa depositi e prestiti S.p.A. verifica, attraverso la piattaforma elettronica di cui al comma 3, l'avvenuto pagamento dei debiti di cui al medesimo comma e, in caso di mancato pagamento, può chiedere, per il corrispondente importo, la restituzione dell'anticipazione, anche ricorrendo alle modalità di cui al comma 6.

9. Le anticipazioni di cui al comma 1 possono essere utilizzate dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dalle province autonome anche ai fini del rimborso, totale o parziale, del solo importo in linea capitale delle anticipazioni concesse dagli istituti finanziatori ai sensi dell'articolo 4, commi da 7-bis a 7-novies, del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che risultino erogate alla data del 15 giugno 2020, nel rispetto delle pattuizioni contrattuali.



Tabella n. 63 – Piano di ammortamento anticipazione covid

Rata	Data	Quota Capitale	Quota Interesse	Rata	Debito Residuo
0	31/10/2021		443.866,93		29.893.607,42
1	31/10/2022	901.312,60	366.495,63	1.267.808,23	28.992.294,82
2	31/10/2023	912.362,70	355.445,53	1.267.808,23	28.079.932,12
3	31/10/2024	923.548,26	344.259,97	1.267.808,23	27.156.383,85
4	31/10/2025	934.870,97	332.937,27	1.267.808,23	26.221.512,89
5	31/10/2026	946.332,48	321.475,75	1.267.808,23	25.275.180,40
6	31/10/2027	957.934,52	309.873,71	1.267.808,23	24.317.245,88
7	31/10/2028	969.678,80	298.129,43	1.267.808,23	23.347.567,09
8	31/10/2029	981.567,06	286.241,17	1.267.808,23	22.366.000,03
9	31/10/2030	993.601,07	274.207,16	1.267.808,23	21.372.398,96
10	31/10/2031	1.005.782,62	262.025,61	1.267.808,23	20.366.616,34
11	31/10/2032	1.018.113,52	249.694,72	1.267.808,23	19.348.502,82
12	31/10/2033	1.030.595,59	237.212,64	1.267.808,23	18.317.907,23
13	31/10/2034	1.043.230,69	224.577,54	1.267.808,23	17.274.676,54
14	31/10/2035	1.056.020,70	211.787,53	1.267.808,23	16.218.655,85
15	31/10/2036	1.068.967,51	198.840,72	1.267.808,23	15.149.688,34
16	31/10/2037	1.082.073,05	185.735,18	1.267.808,23	14.067.615,28
17	31/10/2038	1.095.339,27	172.468,96	1.267.808,23	12.972.276,01
18	31/10/2039	1.108.768,13	159.040,10	1.267.808,23	11.863.507,89
19	31/10/2040	1.122.361,63	145.446,61	1.267.808,23	10.741.146,26
20	31/10/2041	1.136.121,78	131.686,45	1.267.808,23	9.605.024,48
21	31/10/2042	1.150.050,63	117.757,60	1.267.808,23	8.454.973,85
22	31/10/2043	1.164.150,25	103.657,98	1.267.808,23	7.290.823,60
23	31/10/2044	1.178.422,73	89.385,50	1.267.808,23	6.112.400,86
24	31/10/2045	1.192.870,20	74.938,03	1.267.808,23	4.919.530,67
25	31/10/2046	1.207.494,79	60.313,45	1.267.808,23	3.712.035,88
26	31/10/2047	1.222.298,67	45.509,56	1.267.808,23	2.489.737,21
27	31/10/2048	1.237.284,05	30.524,18	1.267.808,23	1.252.453,16
28	31/10/2049	1.252.453,16	15.355,08	1.267.808,23	- 0,00

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Mette conto rilevare che tra le cause di risoluzione di cui all'art. 11 del contratto di concessione di anticipazione è prevista anche l'ipotesi di destinazione delle somme ricevute per spese diverse da quelle del pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2019 (*destinazione della Somma Anticipata ad uno scopo diverso dal pagamento delle Spese*).

Tutto ciò premesso, l'Amministrazione regionale ha riferito, quanto alla contabilizzazione (è stata inviata la deliberazione di Giunta n. 481 del 2020) il rispetto del principio 3.20 bis di cui al D.lgs n. 118/2011 per le seguenti ragioni:

- nell'esercizio finanziario 2020 è stato previsto un capitolo di entrata ove allocare la somma di euro 29.893.607,42 e di un corrispondente fondo anticipazione di liquidità in uscita dotati della medesima somma in entrata e in uscita;
- nell'esercizio finanziario 2021 è stata disposta la previsione dell'utilizzo del fondo anticipazione di liquidità in termini di sola competenza per euro 29.893.607,42 con modifica del IV livello del capitolo di spesa U09007; la dotazione del capitolo della somma di euro 444.884,97, corrispondenti gli interessi di preammortamento mediante **prelievo dai Fondi di riserva per il pagamento di spese obbligatoria**;
- nell'esercizio finanziario 2022 è stata disposta la previsione dell'utilizzo del Fondo anticipazione liquidità per euro 29.893.607,42, in termini di competenza; la previsione della quota di ripiano del disavanzo per euro 901.312,60 con l'istituzione di un capitolo di spesa in termini di competenza finanziato mediante **prelievo dai Fondi di riserva per il pagamento di spese obbligatoria**; la previsione di un capitolo U09007 per il pagamento degli interessi per euro 366.495,63 già istituito con delibera di Giunta nr. 402 del 2020;
- la previsione della creazione di capitoli di uscita ove far transitare la somma incassata con l'anticipazione al fine di immettere la liquidità ricevuta nel sistema dei pagamenti.

La Regione, nelle memorie trasmesse in occasione dell'udienza di preparifica, ha ulteriormente precisato di aver pagato entro il 31/12/2020 *“la totalità dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2019 per i quali si è effettuata domanda di anticipazione”* e di non aver *“somme residue da utilizzare per la parziale estinzione dell'anticipazione di liquidità concessa alla prima scadenza di pagamento della rata prevista dal relativo contratto”*.

L'Amministrazione ha, altresì, evidenziato che il Piano dei Pagamenti di cui alla anticipazione *de qua* era *“relativo a fatture esigibili al 31/12/2019 come rinvenibili sulla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) per un importo complessivo pari esattamente all'ammontare dell'anticipazione”* (v. nota di chiarimenti prot. n. 601420 dell'1/12/2021).

## 25. I contratti derivati

I contratti “derivati” devono il proprio nome alla circostanza che il loro “deriva” – appunto – dall'andamento del valore di altri beni, merci, valori finanziari che sono oggetto di altri scambi e negoziazioni.

Quando i derivati hanno causa di finanziamento, sono classificabili come indebitamento (v. 20.133 del SEC 2010; per le altre ipotesi v. § 20.118).

La legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria per il 2002), all'art.41 espressamente prevedeva la possibilità di ricorso al mercato da parte degli enti territoriali, affidandone al MEF il compito di coordinare l'accesso, al fine di contenere il costo dell'indebitamento ed i monitorare gli andamenti di finanza pubblica.

Per la medesima finalità al MEF veniva attribuita la competenza ad approvare le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei predetti enti.

La consapevolezza dell'elevata rischiosità per le finanze pubbliche dei “derivati” e la necessità di ricondurre ad un'alea razionale quelli già stipulati, hanno spinto il Legislatore (sin dalla legge finanziaria per il 2007), a limitare in misura sempre maggiore il ricorso ad essi, sino ad escluderli completamente, anche con sanzioni.

In particolare, con le Leggi 29 dicembre 2006 n. 296 (Legge finanziaria per il 2007) e la Legge 24 dicembre 2007 n. 296 (Legge finanziaria per il 2008), il Legislatore ha posto un primo freno all'utilizzo dei derivati da parte delle Regioni ed enti locali.

Con la prima delle citate leggi (finanziaria per il 2007) è stato introdotto l'obbligo di comunicare i contratti al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze prima della loro sottoscrizione, per verificarne la conformità alla normativa e segnalare eventuali violazioni alla Corte dei conti.

Con la Legge finanziaria per il 2008 e con il successivo D.L. n. 112/2008 si è rimarcata la necessità di assicurare la massima trasparenza nel ricorso ai “derivati”, imponendo di inserire i dettagli delle operazioni di ricorso al mercato e dei relativi contratti in una nota informativa allegata al bilancio (v. art. 62 comma 2 D.L. 112/2008 e ss.mm.ii.).

Ancora, con la legge 22 dicembre 2008 n. 203 (Legge finanziaria per il 2009) è stato stabilito il divieto di stipulare “derivati” per le regioni, province autonome di Trento e Bolzano e per gli enti locali, fino alla data di entrata in vigore di un apposito regolamento del Ministro dell’Economia e delle Finanze, per l’individuazione dei “derivati” che potevano essere stipulati dagli enti territoriali.

La violazione delle regole sui “derivati” è stata sanzionata con la nullità dei relativi contratti. Analoga sanzione veniva prevista per i contratti derivati conclusi in assenza dell’attestazione dell’ente sulla consapevolezza dei rischi e delle relative caratteristiche.

L’articolo 1, comma 572 della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, poi, nel modificare all’articolo 62 del D.L. n. 112/2008 (convertito nella L. 6 agosto 2008 n. 133), ha introdotto norme di maggiore contenimento del ricorso agli strumenti derivati e all’indebitamento. In particolare, l’abrogazione del comma 6 del menzionato art. 62, che aveva introdotto “un’incapacità temporanea” a contrarre derivati sino all’adozione del decreto attuativo del MEF, ha definitivamente escluso la possibilità per gli enti territoriali del ricorso ai derivati, prevedendo altresì la possibilità di estinguerli anticipatamente, nonché di effettuare novazioni soggettive e ristrutturazioni del debito sebbene entro precisi limiti.

Per effetto delle modifiche introdotte nel 2013, il comma 3 dell’articolo 62 del D.L. n. 112/2008, vieta agli enti locali di: a) stipulare i “derivati” previsti dall’articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58; b) procedere alla rinegoziazione dei “derivati” già in essere alla data di entrata in vigore della legge di stabilità; c) stipulare contratti di finanziamento che includono componenti derivate.

Nella consapevolezza dell’impatto di tali forme di indebitamento, ancora presenti nei bilanci degli Enti, sull’equilibrio di bilancio, il d.lgs. n.118/2011 ha definito precise tecniche di contabilizzazione, sia nell’ambito della contabilità finanziaria che economico -

patrimoniale, in linea con le finalità di trasparenza ed *accountability* dei documenti di bilancio.

In particolare, il principio contabile concernente la contabilità finanziaria potenziata (allegato n. 4/2 al § 3.23), definisce: le modalità di rilevazione dei flussi finanziari conseguenti ai contratti derivati; le ipotesi di sottoscrizione di derivati da ammortamento di debiti con unica scadenza; le estinzioni anticipate dei contratti.

In ossequio al principio di integrità del bilancio (v. Allegato 1- Postulato n. al D.Lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.), nella rilevazione dei flussi finanziari, occorre contabilizzare separatamente quelli riguardanti il debito originario ed i saldi differenziali (attivi o passivi) rilevati in bilancio, per la durata del contratto derivato. Trattasi di modalità che consente di pubblicizzare le scelte in punto di indebitamento e al contempo di misurarne gli effetti sul bilancio e sui relativi equilibri.

Nell'ambito della contabilità finanziaria, la regolazione annuale dei flussi (interessi) è rilevata rispettivamente, per l'entrata, nel titolo III e, per la spesa, nel titolo I del bilancio.

L'eventuale differenza positiva costituisce una quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, destinata, secondo il seguente ordine di priorità, a garantire: i rischi futuri del contratto; la riduzione del debito sottostante in caso di estinzione anticipata; il finanziamento di investimenti.

Il nuovo principio contabile conferma, inoltre, che gli eventuali flussi in entrata *una tantum*, conseguenti alla rimodulazione temporale o alla ridefinizione delle condizioni di ammortamento di un debito sottostante, (i cc.dd. “*upfront*”, derivanti dalle operazioni di cui all'articolo 3, lettera f) del D.M. n. 389/2003), devono essere contabilizzati tra le accensioni di prestiti nel titolo VI delle entrate, in conseguenza della loro assimilazione ad indebitamento, prevista dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003.

Se il derivato prevede un *up-front*, una quota del flusso annuale di spesa deve essere imputata a rimborso di prestiti, sulla base del piano di ammortamento definito in funzione della durata del contratto e del tasso di interesse del sottostante.

Nel caso invece di derivati di “ammortamento”, la regolazione annuale degli altri flussi va registrata al titolo III della spesa, afferente alle “Spese per incremento di attività finanziarie”.

Tale ipotesi ricorre nel caso in cui il sottostante del derivato sia rappresentato da prestiti obbligazionari cd. “bullet” che prevedono il rimborso del capitale in un’unica soluzione alla scadenza e che comportano, oltre alle spese per interessi passivi sul debito originario, gli interessi attivi o passivi sul contratto derivato, connesso al prestito, anche le spese per l’ammortamento del *bullet*, ovvero per l’accantonamento di un capitale per il rimborso alla scadenza del prestito.

Nel caso di estinzione anticipata del derivato, il cd. “*mark to market*”, ossia la somma ricevuta o pagata, corrispondente al valore di mercato, positivo o negativo, che il derivato presenta al momento dell’estinzione, esprime la medesima natura dei flussi originati periodicamente dallo stesso e, pertanto, è imputata, in caso di valore positivo, nel Titolo III delle entrate, come entrata extratributaria, e, in caso di valore negativo, nel Titolo I delle spese, come spesa corrente.

Il principio contabile prevede limitazioni all’impiego delle risorse derivanti dalla riduzione di tali attività finanziarie.

Nella costante preoccupazione che gli eventuali valori positivi conseguiti all’atto dell’estinzione dei contratti di finanza derivata siano finalizzati a spesa corrente, infatti, nel caso di “*mark to market*” positivo, la somma ricevuta dell’ente può essere destinata, nell’ordine: all’estinzione anticipata di altri derivati detenuti dallo stesso ente; all’estinzione del relativo al mutuo o al BOR, a copertura del quale era stato perfezionato il derivato oggetto di estinzione anticipata; alla riduzione dell’indebitamento generale.

## **25.1 Il Ricorso al mercato finanziario da parte della Regione Campania. Interest rate swap per la ristrutturazione del mutuo**

La previgente legge di contabilità della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7 prevedeva che il ricorso al mercato fosse autorizzato con legge di approvazione del bilancio (art. 9). Coerentemente, per l’anno 2003, la successiva Legge Regionale 5 agosto 2003, n.16, all’art. 6 - Ricorso al mercato finanziario - comma 1 prevedeva: “1. *E’ autorizzato il ricorso al mercato finanziario per l’esercizio 2003, ai sensi e per gli effetti della legge regionale 7/02, articolo 3, commi 4*

e 5 ed articolo 9, per consentire alla Regione di provvedere alla ristrutturazione ed alla rinegoziazione del debito complessivo per i mutui già in essere e per il debito che si prevede di accertare nel corso dell'anno 2003, anche per l'utilizzazione in sostituzione di nuovi strumenti di finanziamento ed al fine della realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgono attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale". In forza di tale disposizione, la Regione Campania ha sottoscritto in data 10/10/2003 un contratto derivato su tasso di interesse, cd. *Interest Rate Swap (IRS)*, con B.N.L. – Dexia Crediop S.p.A. – JP Morgan – Banca OPI, poi B.I.I.S., (ora Intesa Sanpaolo S.p.A.), finalizzato al contenimento degli onerifinanziari e alla gestione del rischio di tasso del sottostante mutuo di euro 850.000.000,00, stipulato il 30/12/2002, originariamente regolato a tasso variabile (euribor 6m + spread 0,440% p.p.a.). Nel 2008 la Regione ha rinegoziato quota parte del mutuo originario di euro 850.000.000 (per un importo pari a circa euro 411 mln), con un'operazione di estinzione e rifinanziamento di un nuovo mutuo di complessivi euro 423,2 mln circa (comprensivi dell'indennizzo di estinzione anticipata) avente diverse caratteristiche di tasso d'interesse, di durata e di profilo di rimborso del capitale, rispetto alla passività originaria. Segnatamente la scadenza è stata rideterminata al 30/06/2023 e prevede l'eventuale erogazione dei flussi al 30/06 e al 31/12 di ogni anno, dal 31/12/2003 sino alla scadenza. Quanto alle modalità di determinazione dei flussi, la struttura del derivato in esame prevede che la Regione riceva interessi al tasso Euribor 6 mesi, rilevato nei 15 giorni lavorativi antecedenti la data di fine periodo degli interessi, maggiorato di 0.440 p.p.a. corrispondenti all'interesse maturato sul mutuo sottostante.

La contabilizzazione delle operazioni avviene sui seguenti capitoli:

**Tabella n. 64 – Contabilizzazione Interest rate swap**

Differenziale positivo	Cap. Entrata E02601	Tit. 3, Tipologia 300, Categ. 3030300
Differenziale negativo	Cap. Spesa U09096	Miss. 50, Prog. 01 Tit. 1 Macroaggr. 107.

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In sostanza, a fronte di mutui a tasso variabile, l'Ente ha stipulato un *IRS* che ha reso di fatto oltremodo costoso il mutuo sottostante. Infatti, l'*IRS* consente di ricevere il tasso variabile - molto basso negli ultimi decenni - e di pagare un tasso fisso (*Floor*) pari a 5,73%.

Entrambi i tassi sono applicati sullo stesso nozionale decrescente, per il periodo del contratto *IRS*, scandito del piano di ammortamento dei mutui.

Nell'esercizio 2020 con riferimento al derivato in esame sono maturati i seguenti flussi finanziari:

**Tabella n. 65 - Flussi finanziari dell'IRS nel 2020**

I semestre 2020					
Contraente	Importo Nominale	%	Interessi		
			Regione paga fix	Regione Incassa var	Diff. Totale cap.9096
J.P. MORGAN	185.931.000,00	21,90%	1.461.903,87	62.762,37	<b>1.399.141,50</b>
Dexia Crediop s.p.a.	182.535.000,00	21,50%	1.435.202,43	61.616,02	<b>1.373.586,41</b>
BNL	170.649.000,00	20,10%	1.341.747,39	57.603,81	<b>1.284.143,58</b>
Intesa Sanpaolo	309.885.000,00	36,50%	2.436.506,46	104.603,95	<b>2.331.902,51</b>
	<b>849.000.000,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>6.675.360,15</b>	<b>286.586,15</b>	<b>6.388.774,00</b>
II semestre 2020					
J.P. MORGAN	185.931.000,00	21,90%	1.282.144,65	-16.334,48	<b>1.298.479,13</b>
Dexia Crediop s.p.a.	182.535.000,00	21,50%	1.258.726,48	-18.452,53	<b>1.277.179,01</b>
BNL	170.649.000,00	20,10%	1.176.762,90	-17.250,97	<b>1.194.013,87</b>
Intesa Sanpaolo	309.885.000,00	36,50%	2.136.907,75	0,00	<b>2.136.907,75</b>
	<b>849.000.000,00</b>	<b>100,00%</b>	<b>5.854.541,78</b>	<b>-52.037,98</b>	<b>5.906.579,76</b>
	<b>Totale annuo</b>		<b>12.529.901,93</b>	<b>234.548,17</b>	<b>12.295.353,76</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania



Dalla lettura della tabella sopra riportata, emerge che se la Regione non avesse scelto di stipulare l'IRS, avrebbe pagato a titolo di interessi sui mutui "solamente" euro **234.548,17**, anziché, la maggior somma effettivamente pagata di euro **12.529.901,93**. È evidente, pertanto, che a seguito della descritta operazione, la Regione ha sostenuto un maggior costo per interessi di euro **12.295.353,76**. **Il suddetto IRS, peraltro, non è stato in grado di generare né verosimilmente genererà - a meno di stravolgimenti del mercato finanziario - un differenziale positivo tra interessi negativi e interessi positivi, sia per l'andamento di mercato dei tassi Euribor, che per la sua struttura tecnica.**

Le descritte condizioni sfavorevoli dell'IRS hanno determinato un Fair Value dei contratti derivati in parola con valutazione del Mark to Market a mid-price al 31/12/2020, negativo per euro -15.181.763,81, come riportato nel sottostante prospetto:

**Tabella n. 66 - Fair value IRS**

<b>Controparte</b>	<b>Nozionale residuo</b>	<b>Durata residua</b>	<b>Valorizzazione</b>
Swap BNL	33.890.531,46	2,50	-3.051.534,53
Swap Dexia	36.251.065,99	2,50	-3.264.079,22
Swap JP Morgan	36.925.504,43	2,50	-3.324.806,27
Swap OPI	61.542.507,38	2,50	-5.541.343,79
<b>Totale</b>	<b>168.609.609,26</b>	<b>2,50</b>	<b>-15.181.763,81</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Il valore di mercato (*fair value*) del debito sottostante, al 31.12.2020, è pari a - 406.845.097,44 mln di euro. Tale valore è stato calcolato applicando la stessa metodologia ed utilizzando le stesse curve di mercato utilizzate nel calcolo del Fair Value del derivato.

Tabella n. 67 – Fair value del mutuo sottostante

Riferimento	Debito residuo	Data di fine	Durata residua	Interessi	Fair Value
Rep. n. 67129	79.345.698,81	30/06/2023	2,50	Euribor 06 M(In arrears) + 0,44%	- 79.900.624,71
Rep. n. 4962	316.873.731,09	30/06/2038	17,50	Euribor 06 M(In arrears) + 0,265%	-326.944.472,73
<b>Totale</b>	<b>396.219.429,90</b>				<b>-406.845.097,44</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Allo stato è evidente che non essendo stati rilevati differenziali positivi per interessi non vi è alcun obbligo di accantonamento per la Regione da destinare al “Fondo rischi derivati”.

## 25.2 L’amortizing swap e il cross currency swap e le operazioni di Buy-back dei BOR (Buoni Ordinari Regionali).

Come già accaduto nel 2003, analogamente per l’anno 2006, la Legge Regionale n. 25 del 29 dicembre 2005, all’art. 5 - Ricorso al mercato finanziario – commi 1 e 4 autorizzava “ il ricorso al mercato finanziario per l’esercizio 2006, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 3, commi 4 e 5, e dell’articolo 9 della legge regionale n. 7/02, per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione regionale” ed al successivo comma 4 autorizzava “la Giunta regionale, ai sensi dell’articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n.448 e ss.mm.ii. ad effettuare operazioni di ristrutturazione del debito preesistente, mediante utilizzazione degli strumenti creditizi in uso nei mercati finanziari, qualora le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore delle passività totali a carico della Regione”.

In ragione di tale previsione, la Regione ha concluso contratti derivati di tasso di interesse e di ammortamento del capitale a “copertura” di due emissioni di titoli obbligazionari del 2006, una in euro, con nozionale di euro 1.090.000.000,00 e con scadenza nel 2026, ed una in dollari, con nozionale pari a 1.000.000.000,00 USD (pari ad Euro 800.000.000,00, al tasso di cambio contrattuale dello 0,80), con scadenza nel 2036, entrambe di tipo *Bullet* (ossia con rimborso unico alla scadenza e nozionale che rimane invariato sino al termine del periodo).

Più precisamente, per l'emissione in euro, l'Amministrazione aveva sottoscritto un *amortizing swap*, ossia un derivato di ammortamento, mentre, per l'emissione in dollari, aveva sottoscritto un derivato di ammortamento ed uno di cambio (un *cross currency swap*). I predetti contratti furono sottoscritti con cinque intermediari (Merrill Lynch, Barclays Bank, Deutsche Bank, UBS Limited e Intesa Sanpaolo, subentrata a BIIS, già subentrata a OPI), e poi rinegoziati, in forza dell'art. 45 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014 n. 89, come modificato dall'art. 1, comma 700, della L. 23 dicembre 2014, n. 190, e dall'art. 9, comma 6, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125.

Tali disposizioni hanno riconosciuto alle regioni la possibilità di effettuare operazioni di riacquisto dei titoli obbligazionari emessi dalle medesime, aventi le caratteristiche indicate al comma 5, lett. b), dello stesso articolo, e precisamente una vita residua pari o superiore a 5 anni e valore nominale dei titoli obbligazionari regionali in circolazione pari o superiore a 250 milioni di euro. L'operazione consentita dalle norme appena passate in rassegna non doveva comportare, ai sensi del comma 14 del medesimo art. 45, l'incremento del livello di indebitamento delle pubbliche amministrazioni, come definito dal Regolamento UE 479/2009.

Le operazioni di riacquisto (cd. *Buy Back*) realizzate dalla Regione sono state due. L'una avviata nel 2015 con la quale l'Ente ha provveduto a riacquistare il valore nozionale di euro 765.000.000,00 per l'emissione in euro ed USD 712.000.000,00 (pari ad Euro 569.600.000,00 al tasso di cambio contrattuale dello 0,80) per l'emissione in dollari. In seguito al riacquisto, ha provveduto a ristrutturare le coperture swap precedentemente previste sui due prestiti obbligazionari, procedendo all'estinzione totale dei Derivati con Merrill Lynch, Barclays e Deutsche Bank ed alla risoluzione parziale del derivato con UBS.

A seguito del riacquisto, il valore delle emissioni si è assestato in euro 325.000.000,00, per l'emissione in euro (ISIN XS0259658507), e in USD 288.000.000,00 per l'emissione in dollari (ISIN XS0259657954).

La seconda operazione di Buy Back ha avuto luogo nel 2016 ma a differenza della prima, originatasi da un'offerta d'acquisto delle stesse regioni, ha trovato impulso nell'iniziativa

(cd. Reverse Enquiry) di uno degli investitori – la Commerzbank AG - detentore delle quote di debito. Con tale operazione, l'Amministrazione ha proceduto al riacquisto e alla contestuale cancellazione dei prestiti obbligazionari, per un valore nozionale di euro 100.000.000,00 per l'emissione in euro, ed USD 288.000.000,00 (pari ad Euro 230.400.000,00 al tasso di cambio contrattuale dello 0,80) per l'emissione in dollari. In seguito al riacquisto, l'Ente ha provveduto a ristrutturare le coperture *swap* precedentemente previste, procedendo all'estinzione totale del Derivato con UBS (l'emissione in dollari, ISIN XS0259657954) ed alla risoluzione parziale dell'*amortizing swap* con Intesa Sanpaolo S.p.A. Il contratto derivato ad oggi in corso è quello con *Intesa Sanpaolo S.p.A.*, per un nozionale pari ad euro 224.920.634,92, che ha come sottostante la quota residua dell'emissione obbligazionaria in euro con scadenza nel 2026.

Si tratta di uno strumento finanziario diretto a costituire forme di ammortamento graduale del debito (cd. *swap di ammortamento*) e che garantisce alla Regione un differenziale positivo tra tasso di interesse attivo e passivo, determinato dall'andamento del tasso variabile *Euribor*, che nell'ultimo decennio è costantemente al di sotto del *floor*. La Regione paga il 5,15% su una quota di capitale decrescente, in funzione delle quote di capitale restituite, e riceve su una quota di capitale costante (nozionale di 224.920.634,92), il 4,849%.

In sostanza, se è vero che in termini percentuali quanto paga la Regione è sempre superiore a quanto riceve, in termini assoluti, accade esattamente il contrario, in quanto gli interessi pagati – tenuto conto della quota capitale decrescente - almeno da un certo punto in poi (cd. *Break event point*), sono sempre inferiori a quelli ricevuti essendo, questi ultimi, calcolati su un capitale costante. Il tutto schematicamente descritto nel sotto riportato grafico:

**Grafico n. 10 – Amortizing swap Intesa Sanpaolo S.p.A.**

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Valuta: euro

**Scadenza flussi,**

27 giugno di ogni anno dal, e incluso il 27/06/2007 fino al 27/06/2026.

**Modalità di determinazione flussi (quota interessi)**

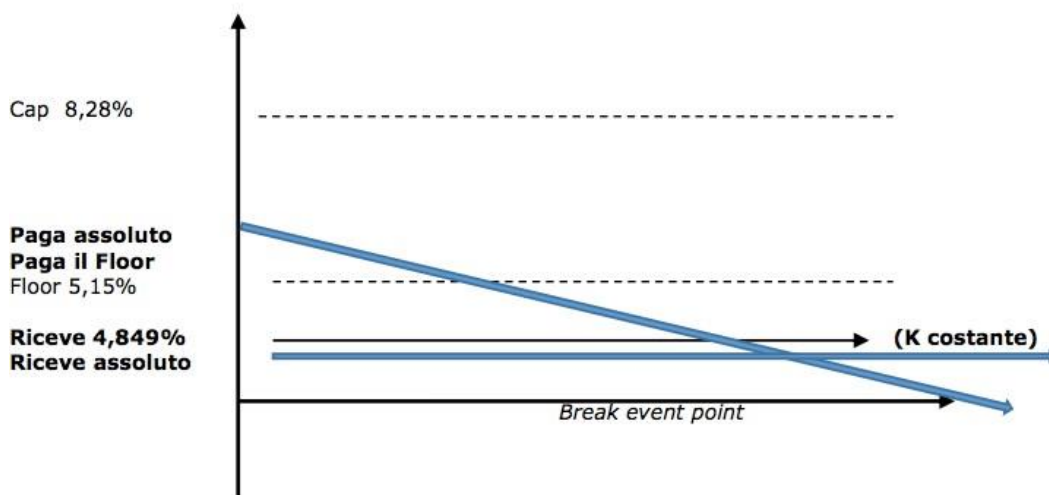
La Regione riceve interesse al tasso fisso del 4,849% (base Act/Act) calcolato sull'importo nozionale.

La Regione paga, su un capitale decrescente in virtù delle quote capitale accantonate, interesse al tasso variabile Euribor 12m + 0,28 p.p.a. (act/360) soggetto ad un valore massimo (CAP) dell'8,28% (act/360) e ad un valore minimo (FLOOR) del 4,75% (act/360) sino al 28/06/2013 e del 5,15% (act/360) sino al 29/06/2026 (sul valore nozionale iniziale abbattuto della quota di ammortamento pagata).

**Ammortamento debito (quota capitale)**

La Regione effettua alla scadenza del 27/06 di ogni anno il pagamento intermedio di una quota per l'ammortamento del capitale.

La Regione alla scadenza del prestito obbligazionario (27/06/2026) riceve l'ammontare da rimborsare.



I flussi maturati in virtù di tale contratto nel corso dell'esercizio 2020 sono i seguenti:

**Tabella n. 68 – Flussi maturati dell'Amortizing Swap**

BOND EURO							
Contraente	Quota euro	Uscita Cap. 9104	Regione paga Gamba variabile	Regione riceve Gamba fissa	Entrata Cap. 2601	Uscita Cap. 9102	Totale Debito
		Regione paga a Citibank			Differenziale	Regione paga Quota capitale	
Intesa San Paolo	224.920.634,92	<b>10.910.250,00</b>	10.906.401,59	5.508.076,47	5.398.325,12	13.040.952,76	7.642.627,64
	<b>224.920.634,92</b>	<b>10.910.250,00</b>	<b>10.906.401,59</b>	<b>5.508.076,47</b>	<b>5.398.325,12</b>	<b>13.040.952,76</b>	<b>7.642.627,64</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dal riportato prospetto emerge come la "gamba variabile" sia superiore alla "gamba fissa", generando un differenziale positivo che consente di pagare, sebbene in parte, la quota

capitale.

In sostanza, il contratto *swap* di ammortamento, impiantato sul prestito obbligazionario *bullet*, è in grado di auto-generare risorse per la restituzione del prestito obbligazionario sottostante.

Il “*Fair Value*” di tali contratti derivati, con valutazione del *Mark to Market* a *mid price* al 31/12/2020, è positivo ed è pari ad euro **177.221.801,57**:

**Tabella n. 69 - Fair value dell’Amortizing swap**

N° Copertura	Durata residua	Valorizzazione
Intesa Sanpaolo	5,49	177.221.801,57
<b>totale</b>		<b>177.221.801,57</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Il sottostante di tale contratto derivato è la parte ancora in circolazione del Prestito Obbligazionario di tipo *Bullet* (con restituzione del capitale in un’unica soluzione alla scadenza) in valuta domestica, pari ad **euro 225.000.000,00**. Tale valore, essendo il prestito di tipo *bullet*, rimarrà invariato fino alla scadenza (2026).

Considerando il valore positivo del *Mark to Market* a *mid price* al 31.12.2020, il valore effettivo del Prestito Obbligazionario ad oggi sarebbe di **euro 47.778.198,43**.

### **25.3 Rappresentazione contabile dei derivati per effetto delle prescrizioni di cui alla decisione n. 5/2021/PARI.**

Nel rinviare all’analisi svolta per ciascun derivato sottoscritto dalla regione Campania in occasione al precedente giudizio di parificazione (v. SRC Campania, decisione n. 5/2021/PARI), nel corso del presente giudizio, l’attenzione si è appuntata sul rispetto delle prescrizioni indicate proprio nella relazione allegata alla decisione di parifica. In particolare, la Sezione, in quella Sede, ha evidenziato che se è vero che il § 6.1.3 relativo alle Immobilizzazioni finanziarie -lettera m, del principio contabile allegato 4.3 al D.Lgs.

118/2011 e ss.mm.ii. - con riferimento ai derivati riguardanti flussi di solo interesse, prevede la “... registrazione contabile solo [de]i flussi annuali e [de]l valore del mark to market, in caso di estinzione anticipata”, cionondimeno tale regola doveva essere letta sistematicamente con il principio contabile internazionale OIC32, puntualmente richiamato dal medesimo principio contabile armonizzato. Di guisa che i predetti contratti derivati dovessero essere contabilizzati nello stato patrimoniale indipendentemente dal valore positivo o negativo degli stessi, nonché della loro estinzione anticipata. La Sezione (v. Relazione allegata alla Decisione 5/2021/PARI, § 6.4) pertanto, pur dando atto alla Regione di aver prudentemente contabilizzato i flussi positivi dell’amortizing swap - neutralizzando l’impatto sia sul Patrimonio Netto che sul Risultato di Esercizio - ha rilevato una carenza di trasparenza della contabilità regionale per la mancata rappresentazione del *mark to market* negativo che non rende chiaro il costo per l’estinzione anticipata del derivato e non consente di avere contezza dell’effettiva esposizione finanziaria della Regione al mercato. Tali esigenze, si è evidenziato, potevano essere tuttavia “salvaguardate inserendo nella Nota integrativa, nella parte relativa al mutuo sottostante il derivato, informazioni di maggior dettaglio relative all’andamento dello stesso, consentendo agli stakeholder di avere un quadro effettivo e chiaro dell’indebitamento dell’Ente”.

Orbene, dalla lettura della Nota integrativa 2020, si apprende che, come già accaduto nel 2019, il valore di *Mark to Market*, misurato al *fair value*, non è riportato tra le valutazioni a Stato Patrimoniale, nonostante l’impegno assunto dalla Regione, in sede di giudizio di parifica 2019, di registrare in Contabilità Economico-Patrimoniale i valori di *mark to market* dei derivati secondo le regole del Principio OIC 32<sup>12</sup>. Quest’ultimo, in particolare stabilisce

---

<sup>12</sup> “CLASSIFICAZIONE E CONTENUTO DELLE VOCI

L’articolo 2424 del codice civile prevede specifiche voci dello stato patrimoniale in cui sono esposti gli strumenti finanziari derivati e la riserva per operazioni di copertura di flussi finanziari attesi.

La classificazione prevista per l’attivo dello stato patrimoniale è la seguente:

- tra le “Immobilizzazioni finanziarie” nella voce B) III 4) strumenti finanziari derivati attivi;
- tra le “Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni” nella voce C) III 5) strumenti finanziari derivati attivi.

La classificazione prevista per il passivo dello stato patrimoniale è la seguente:

- nel “Patrimonio netto” nella voce A) VII - riserva per operazioni di copertura dei flussi finanziari attesi;
- tra i “Fondi per rischi e oneri” nella voce B) 3) - strumenti finanziari derivati passivi”.



che l'esposizione dei valori attesi di un contratto derivato vada registrato in Stato Patrimoniale sia nel caso in cui tali valori siano attivi che passivi.

In applicazione del principio, pertanto, andrebbe iscritto tra i **"Fondi per rischi e oneri"** nella voce B) 3) – strumenti finanziari derivati passivi (nel caso della Contabilità 118/2011, nella voce Altri) l'importo di **euro 15.181.763,81** (pari al *mark to market* al *fair value* dei derivati). Al contempo, bisognerebbe iscrivere nella voce "Immobilizzazioni finanziarie" nella voce B) III 4) strumenti finanziari derivati attivi (nel caso della Contabilità 118/2011, nella voce Altri Titoli) il valore positivo del *fair value* del Contratto Derivato che ha come sottostante il prestito obbligazionario, che come già riferito supra al 31.12.2020 è pari ad euro 177.221.801,57.

Tuttavia Regione Campania già registra tra le **"Immobilizzazioni finanziarie, Crediti Verso altri soggetti"**, il valore dell'accantonamento *amortizing swap* nei confronti di Intesa Sanpaolo S.p.a. (la controparte con la quale, nell'ambito del contratto, è previsto un atto di pegno italiano con deposito, su un conto vincolato acceso presso una banca depositaria, della quota che annualmente Regione Campania accantona in base ad un piano di ammortamento), per un importo pari, al 31.12.2020, ad **Euro 132.761.973,40**.

Tale accantonamento rappresenta una delle componenti della valutazione del fair value del Derivato in questione. Pertanto, onde evitare una doppia annotazione nell'attivo patrimoniale, il valore positivo del contratto derivato da considerare ai fini dell'annotazione sarebbe esclusivamente il differenziale tra i due valori sopra evidenziati, pari ad **euro 44.459.828,17**.

Ciò posto, la Regione ha riferito che (v. nota integrativa 2020, pag. 28), *"in analogia a quanto applicato per il medesimo principio nella Contabilità Privatistica, ha individuato la struttura delle scritture patrimoniali che si sarebbero dovute effettuare, le quali si caratterizzano per il rigiro dei valori a un conto denominato "Riserve da Derivati", conto patrimoniale che si movimenta in dare ed avere a seconda che il valore del [mark to market o anche, in prosieguo] MTM sia rispettivamente negativo o positivo.*

Pertanto, in applicazione del principio, in analogia con le scritture che vengono registrate nella contabilità economico-patrimoniale privatistica, la Regione ha indicato le scritture che



si sarebbero dovute registrare, ai soli fini informativi, non comportando alcun effetto reddituale:

a) per il MTM con valore negativo:

**Tabella n. 70 – Contratti derivati – Scrittura contabile 1**

DARE			AVERE	Importo
Riserve da Derivati	@		Fondo per Rischi ed Oneri	<b>15.181.763,81</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

b) per il MTM con valore positivo:

**Tabella n. 71 – Contratti derivati – Scrittura contabile 2**

DARE		AVERE	Importo
Derivati Attivi	@	Riserve da Derivati	<b>15.181.763,81</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tale contabilizzazione, tuttavia, come rimarcato dalla Regione non è stata possibile per i derivati in esame in quanto il Piano dei Conti Integrato, allegato 6/1 al Dlgs n. 118/2011, non prevede conti compatibili con tali scritture, con particolare riferimento ai conti “*Riserve da Derivati*” e “*Derivati Attivi*”.

Pertanto, l’inottemperato impegno da parte della Regione, è da ricondurre esclusivamente all’impossibilità tecnica di effettuare la scrittura in contabilità economico-patrimoniale in quanto il Piano dei Conti Integrato non prevederebbe alcuna transazione (di V, di VI e di VII livello) in grado di rilevare tali valori. D’altra parte, come osservato dalla Regione, poiché tutti i conti utilizzati per le scritture, devono trovare necessariamente allocazione nel Piano dei Conti Integrato ex D.lgs. 118/2011 ss.mm.ii., una eventuale contabilizzazione “forzata” avrebbe l’effetto di determinare un errore bloccante di squadratura in fase di trasmissione obbligatoria dei dati di bilancio su BDAP (Banca dati delle Pubbliche

amministrazioni). In ragione di ciò, ma al fine comunque di consentire la più corretta e veridica interpretazione del sottostante finanziario, la Regione ha riferito di dar conto del valore *de quo* al 31/12/2020 nella “Nota Informativa ai sensi dell’art. 62, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 allegata alla Relazione sulla Gestione”, nella sezione relativa all’indebitamento (v. nota integrativa allegata al progetto di rendiconto 2020).

Nel prendere atto delle argomentazioni esposte dalla Regione nei richiamati documenti allegati al progetto di rendiconto 2020, il Collegio osserva che la rappresentazione coerente alla effettiva esposizione della Regione al mercato, nello stato patrimoniale, è un’esigenza ineludibile indipendentemente dall’eventuale estinzione anticipata, non solo perché assicura la trasparenza delle scritture contabili ma anche perché consente di operare un’analisi prognostica del peggioramento dei flussi e dei costi per la stessa estinzione anticipata.

D’altra parte, la pubblicità dei dati informativi afferenti agli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenibili, per effetto dell’andamento dei mercati finanziari, è in stretta correlazione alla necessità di salvaguardare gli equilibri di bilancio (v. Corte costituzionale, sentenza n. 70/2012). Pertanto, pur prendendo atto della difficoltà di redigere in concreto le predette scritture contabili, in considerazione dell’attuale formulazione del Piano dei conti integrato, auspicandone una modifica da parte del Legislatore, si ritiene che il principio di prudenza (v. Allegato n. 1 del D.lgs. n. 118/2011), imponga di dare una rappresentazione patrimoniale continuativa dei rischi, al di là della lettera dei principi contabili applicati che peraltro prendono in considerazione solo le modalità di rappresentazione in caso di estinzione anticipata, ma nulla prevedono prima o in mancanza di tale evento. In mancanza di idonei strumenti di rilevazione contabile, la finalità di assicurare un quadro informativo chiaro sull’indebitamento regionale può essere comunque conseguita attraverso la *Nota integrativa*, come ha fatto la Regione, aggiungendo informazioni dettagliate sull’andamento del derivato e della sottostante operazione, come peraltro già affermato dalla Sezione nel precedente giudizio di parificazione.

## 26 Il risultato di amministrazione.

Punto nodale del giudizio di parifica è l'analisi del risultato di amministrazione, non solo come espressione delle scelte allocative compiute dall'amministrazione in sede di programmazione di bilancio ossia come "resa del conto" del "realizzato", ma anche al fine di definire il consumo delle risorse impiegate e che residuano al termine dell'esercizio a garanzia della solidarietà intergenerazionale (v. Corte cost. n.18/2019). Proprio perché finalizzato ad assicurare effettività al controllo democratico (art. 1 Cost.) da parte dei cittadini rispetto al "mandato" elettorale il contenuto dei documenti di bilancio deve assolutamente essere chiaro ed intellegibile non potendo essere d'ostacolo alla loro comprensione la naturale e sofisticata articolazione degli stessi. In ragione di ciò la legge di approvazione del rendiconto deve essere sempre accompagnata *"da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge"* (v. Corte costituzionale n. 274/17).

Il risultato di amministrazione, ai sensi dell'art. 42, del Dlgs n. 118/2011, così come modificato dal Dlgs n. 126/2014, è un saldo finanziario composto dal fondo di cassa, aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Il predetto saldo è, altresì, diminuito del Fondo Pluriennale Vincolato determinato in spesa del conto del bilancio. Nel caso della regione Campania, in particolare, il saldo di cassa al 31 dicembre è esattamente pari al Fondo cassa in quanto sono stati integralmente regolarizzati, nel corso dell'esercizio 2020, tutti i pagamenti per ordinanze di assegnazione dell'anno. Il risultato così determinato è distinto, poi, in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati.

Nella successiva tabella sono riportate le risultanze finali della gestione 2020 come da prospetto dimostrativo dell'avanzo, oltre alla dimostrazione del Risultato di Amministrazione nei tre metodi di composizione.

Tabella n. 72 – Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2020				444.742.823,69
RISCOSSIONI	(+)	4.102.636.395,16	23.251.398.248,48	27.354.034.643,6
PAGAMENTI	(-)	3.704.514.177,54	23.154.833.229,35	26.859.347.406,8
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2020	H			939.430.060,44
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2020	H			939.430.060,44
RESIDUI ATTIVI	(+)	4.790.060.695,10	4.263.591.337,50	9.053.652.032,60
RESIDUI PASSIVI	(-)	4.823.209.294,68	4.056.965.271,40	8.880.174.566,08
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			228.795.119,38
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO	(-)			182.428.656,95
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020</b>	<b>(=)</b>			<b>701.683.750,63</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020</b>				
<b>Parte accantonata</b>				
Fondo crediti di dubbia esigibilità				426.740.927,89
Accantonamento residui perenti				889.533.064,31
Fondo anticipazioni liquidità				2.314.061.531,35
Fondo perdite società partecipate				27.449.476,50
Fondo contezioso				320.076.632,21
Altri accantonamenti				165.937.252,46
<b>Totale parte accantonata (B)</b>				<b>4.143.798.884,72</b>
<b>Parte vincolata</b>				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				173.951.050,81
Vincoli derivanti da trasferimenti				885.289.396,85
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				5.500.101,04
Altri vincoli				0,00
<b>Totale parte vincolata (C)</b>				<b>1.064.740.548,70</b>
<b>Totale parte disponibile (D=A-B-C)</b>				<b>-4.506.855.682,80</b>

## Metodo 1

<b>A- Risultato dell'esercizio 2019</b>			<b>1.243.579.357,54</b>
B. Riaccertamento dei residui passivi			
	al 01/01/2020	8.847.819.181,95	
	al 31/12/2020	8.880.174.566,08	<b>32.355.384,13</b>
C. Riaccertamento dei residui attivi			
	al 01/01/2020	9.646.655.715,80	
	al 31/12/2020	9.053.652.032,60	<b>-593.003.683,20</b>
D. Risultato della gestione di cassa			
	al 01/01/2020	444.742.823,69	
	al 31/12/2020	939.430.060,44	<b>494.687.236,75</b>
<b>E. RISULTATO CONTABILE AL 31/12/2020 (E = A — B + C + D)</b>			<b>1.112.907.526,96</b>
F. Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2020			0,00
G. Fondo pluriennale vincolato per spese rinviate agli esercizi successivi			411.223.776,33
<b>H. RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2020 (H = E — F - G)</b>			<b>701.683.750,63</b>
<b>I. PARTE ACCANTONATA</b>			
Fondo crediti di dubbia esigibilità		426.740.927,89	
Accantonamento residui perenti		889.533.064,31	
Fondo anticipazioni liquidità		2.314.061.531,35	
Fondo perdite società partecipate		27.449.476,50	
Fondo contezioso		320.076.632,21	
Altri accantonamenti		165.937.252,46	<b>4.143.798.884,72</b>
<b>L. PARTE VINCOLATA</b>			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		173.951.050,81	
Vincoli derivanti da trasferimenti		885.289.396,85	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		5.500.101,04	
Altri vincoli		0,00	<b>1.064.740.548,70</b>

<b>M. PARTE DISPONIBILE (M = H – I – L)</b>	<b>-4.506.855.682,80</b>
---	--------------------------

**Metodo 2**

<b>A - SALDO DI CASSA AL 1° GENNAIO 2020</b>	<b>444.742.823,69</b>
<b>B - RISCOSSIONI</b>	
in c. residui	4.102.636.395,16
in c. competenza	23.251.398.248,48
	<b>27.354.034.643,64</b>
<b>C - PAGAMENTI</b>	
in c. competenza	3.704.514.177,54
	<b>23.154.833.229,35</b>
<b>D - SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2020 (D = A + B – C)</b>	<b>939.430.060,44</b>
<b>E - PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2020</b>	<b>0,00</b>
<b>F - FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2020 (F = D – E)</b>	<b>939.430.060,44</b>
<b>G – SALDO RESIDUI TOTALI</b>	
Residui attivi da riportare	9.053.652.032,60
Residui passivi da riportare	8.880.174.566,08
	<b>173.477.466,52</b>
<b>H - Fondo pluriennale vincolato per spese rinviate agli esercizi successivi</b>	<b>411.223.776,33</b>
<b>I - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020 (I = F + G – H)</b>	<b>701.683.750,63</b>
<b>L. PARTE ACCANTONATA</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità	426.740.927,89
Accantonamento residui perenti	889.533.064,31
Fondo anticipazioni liquidità	2.314.061.531,35
Fondo perdite società partecipate	27.449.476,50
Fondo contezioso	320.076.632,21
Altri accantonamenti	165.937.252,46
	<b>4.143.798.884,72</b>
<b>M. PARTE VINCOLATA</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	173.951.050,81
Vincoli derivanti da trasferimenti	885.289.396,85
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	5.500.101,04
Altri vincoli	0,00
	<b>1.064.740.548,70</b>
<b>N. PARTE DISPONIBILE (N = I – L – M)</b>	<b>-4.506.855.682,80</b>

**Metodo 3**

<b>Gestione di Competenza</b>	
accertamenti 2020	+ 27.514.989.585,98
impegni 2020	- 27.211.798.500,7
<b>Saldo</b>	<b>= 303.191.085,23</b>
<b>Gestione dei Residui</b>	
Maggiori Residui Attivi riaccertati	+ 0,00
Minori Residui Attivi Riaccertati	- 753.958.625,54
Minori Residui Passivi Riaccertati	+ 320.095.709,73
<b>Saldo</b>	<b>= -433.862.915,81</b>
Saldo Gestione di Competenza	+ 303.191.085,23
Saldo Gestione Residui	+ -433.862.915,81
Risultato esercizi precedenti applicato	+ 0,00
Risultato esercizi precedenti non applicato	+ 1.243.579.357,54
	<b>= 1.112.907.526,96</b>
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2020	- 0,00
	<b>= 1.112.907.526,96</b>
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	- 411.223.776,33
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020 (A)</b>	<b>701.683.750,63</b>
<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità	426.740.927,89
Accantonamento residui perenti	889.533.064,31
Fondo anticipazioni liquidità	2.314.061.531,35
Fondo perdite società partecipate	27.449.476,50
Fondo contezioso	320.076.632,21
Altri accantonamenti	165.937.252,46
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>4.143.798.884,72</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	173.951.050,81
Vincoli derivanti da trasferimenti	885.289.396,85

Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	5.500.101,04
Altri vincoli	0,00
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>1.064.740.548,70</b>
<b>Totale parte disponibile (D = A -B -C)</b>	<b>-4.506.855.682,80</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In via preliminare, va rimarcato come la Regione Campania sia in disavanzo dall'esercizio 2013 e dunque non dispone di fondi liberi.

Ciò premesso, vanno evidenziati, in primo luogo, quali siano stati i risultati della gestione di competenza nell'esercizio oggetto di esame in quanto elemento essenziale in rapporto all'equilibrio finanziario complessivo. Invero, tale risultato rappresenta l'elemento sintomatico principale dell'equilibrio finanziario complessivo dell'Ente, nonché dell'attitudine della gestione di prevenire o correggere eventuali scompensi.

Segnatamente, il risultato della gestione di competenza evidenzia, sostanzialmente, il persistere, o meno, degli equilibri del bilancio di previsione nel corso dell'esercizio.

Esso rileva la generale copertura finanziaria di tutti gli impegni di spesa assunti nell'esercizio, a fronte di tutti gli accertamenti effettuati nel medesimo periodo amministrativo. In genere, tale saldo risulta essere negativo e viene compensato dall'avanzo della gestione residui. La misura di tale avanzo è, peraltro, determinata dalla massa dei residui passivi che, incorrendo nella perenzione amministrativa, vengono espunti dalla contabilità pur conservando integro il contenuto dell'obbligazione sottostante.

Nella tabella appresso riportata, viene posto in rilievo l'andamento della gestione *de qua*, espressa in termini di equilibri.

**Tabella n. 73 – Equilibrio della gestione di competenza**

EQUILIBRIO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA	
<b>ENTRATE - Riscossioni in Conto Competenza</b>	
<i>TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</i>	11.610.796.497,76
<i>TITOLO 2 - Trasferimenti correnti</i>	1.713.186.293,89
<i>TITOLO 3 - Entrate extratributarie</i>	611.464.609,28
<b>Totale Riscossioni Correnti (A)</b>	<b>13.935.447.400,93</b>

TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	745.763.770,59
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	6.386.808.740,14
TITOLO 6 - Accensione prestiti	629.654.657,89
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	1.553.723.678,93
<b>Totale Riscossioni (B)</b>	<b>23.251.398.248,48</b>
<b>SPESE - Pagamenti in Conto Competenza</b>	
TITOLO 1 - Spese correnti	11.157.598.765,42
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	1.601.345.585,98
TITOLO 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	8.063.500.456,04
TITOLO 4 - Rimborso di prestiti	790.190.728,33
TITOLO 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	1.542.197.693,58
<b>Totale Pagamenti (C)</b>	<b>23.154.833.229,35</b>
<b>Saldo Riscossioni Pagamenti di Parte Corrente (D = A - Spese Correnti)</b>	<b>2.777.848.635,51</b>
<b>SALDO RISCOSSIONI PAGAMENTI IN C/COMPETENZA (E = B - C)</b>	<b>96.565.019,13</b>
Residui Attivi da Competenza al 31/12/2020 (F)	4.263.591.337,50
Residui Passivi da Competenza al 31/12/2020 (G)	4.056.965.271,40
<b>SALDO GESTIONE RESIDUALE DA COMPETENZA (H = F - G)</b>	<b>206.626.066,10</b>
<b>SALDO FINANZIARIO DI COMPETENZA (I = E + H)</b>	<b>303.191.085,23</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Attraverso l'analisi dei flussi di cassa è possibile verificare l'equilibrio della gestione di competenza, arrivandone a determinare il saldo finanziario. **Tale valore, per l'esercizio finanziario 2020, come evidenziato nel prospetto sopra riportato, chiude con un avanzo pari a 303.191.085,23 mln di euro, in riduzione (-8,99%) rispetto al 2019, che aveva chiuso con un avanzo pari a 333.143.821,86 mln di euro.** Tale avanzo è dato dalla differenza tra il totale degli incassi e dei pagamenti e incrementato dalla differenza dei residui attivi e passivi finali di nuova formazione.

Inoltre, va segnalato come il fondo pluriennale vincolato, in spesa, al 31.12.2020 - in ordine al quale si argomenta nel paragrafo dedicato - si assesta a un valore pari a 411.223.776,33 mln di euro, di cui 228.795.119,38 mln di euro, di parte corrente, e 182.428.656,95 mln di

euro, di parte capitale, ed è per questo valore che, il fondo di che trattasi, concorre alla definizione del Risultato di Amministrazione. La descrizione analitica del totale delle risorse destinate al fondo pluriennale vincolato, ovvero le quote accantonate e le quote vincolate, è effettuata nella citata “Relazione sulla gestione anno 2020.

Per quel che concerne, poi, la voce “Altri accantonamenti” (165.937.252,46 mln di euro, al 31.12.2020), essa risulta costituita dall’accantonamento effettuato, dalla Regione Campania, a seguito delle decisioni di parificazioni pronunciate da questa Sezione in ordine ai recuperi, connessi alla sentenza n. 146/2019 della Corte Costituzionale, da effettuare nei confronti del Consiglio Regionale della Campania (v. Relaz. sulla gest. cit., punti 4.1 – 4.3).

Infine, in ordine alle “quote vincolate”, è noto che, in base all’art. 42, comma 5, del Dlgs n. 118/2011, così come modificato dal Dlgs n. 126/2014, costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:

- a. nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;
- b. derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;
- c. derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione;
- d. derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui la regione ha formalmente attribuito una specifica destinazione.

Ciò premesso, si segnala che, in sede di schema di rendiconto Generale 2020, è stato ricognito e determinato l’importo delle quote vincolate in complessivi euro 1.064.740.548,70, il quale viene così distinto:

**Tabella n. 74 - Analisi delle quote vincolate**

<b>QUOTE VINCOLATE</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	165.283.257,90
Vincoli derivanti da trasferimenti	833.179.504,12
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	16.716.128,34
Altri vincoli	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>1.064.740.548,70</b>



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2020

Per effetto del combinato algebrico tra risultato d'amministrazione primario (A), dei fondi di accantonamento (B) e dei fondi vincolati (C), come emergenti nella suesposta tabella, il risultato di amministrazione "disponibile" (D) dell'esercizio 2020, assume un valore finanziario negativo (disavanzo) pari a euro 4.506.855.682,80. Tale disavanzo risulta inferiore, rispetto a quello registrato al 31.12.2019, per un importo pari a 257.191.224,88 mln di euro rispetto ad un obiettivo di riduzione, per tale annualità, in base ai piani di rientro, pari a 199.440.041,64 mln di euro.

## 26.1 Analisi del disavanzo

Come detto, alla chiusura dell'esercizio 2020 la regione Campania ha registrato un disavanzo di euro 4.506.855.682,80, tale valore è minore rispetto all'omologo dato contabilizzato nel 2019 (euro 4.764.046.907,68) per un importo pari a euro 257.191.224,88 rispetto ad un obiettivo di riduzione, in base ai piani di rientro, pari a euro 199.440.041,64.

La copertura del predetto disavanzo è evidenziata nel seguente prospetto che riproduce l'allegato n.17 alla Relazione sulla gestione 2020, denominato "Prospetto di Analisi e Copertura del Disavanzo Presunto di cui al punto § 9.11.7 dell'Allegato 4/1 al D.lgs n. 118/2011":

Tabella n. 75 - Prospetto di analisi di copertura del disavanzo (Allegato 17)

PROSPETTO DI ANALISI E DI COPERTURA DEL DISAVANZO ( Allegato n. 17)					
ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO				
	AL 31/12/2019 (a)	DISAVANZO al 31/12/2020 (b)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO 2020 (c) = (a) - (b)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2020 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2020 (e) = (d) - (c)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Disavanzo al 31.12.2014	550.701.322,49	520.106.804,57	30.594.517,92	30.594.517,92	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	1.362.784.728,71	1.204.886.950,92	157.897.777,80	70.252.987,14	0,00
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013	2.355.242.790,15	2.284.167.923,92	71.074.866,23	71.074.866,23	0,00
Disavanzo da costituzione del fondo Anticipazione di Liquidità art. 116 D.L. N. 34/2020		29.893.607,42	0,00	0,00	0,00
Disavanzo al 31.12.2015	495.318.066,33	467.800.395,98	27.517.670,35	27.517.670,35	0,00
Disavanzo dell'esercizio precedente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totale</b>	<b>4.764.046.907,68</b>	<b>4.506.855.682,80</b>	<b>287.084.832,30</b>	<b>199.440.041,64</b>	<b>0,00</b>

MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO	COPERTURA DEL DISAVANZO PER ESERCIZIO			
		Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023	Esercizi successivi
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Disavanzo al 31.12.2014	520.106.804,57	30.594.517,92	30.594.517,92	30.594.517,92	428.323.250,81
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	1.204.886.950,92	70.252.987,14	70.252.987,14	70.252.987,14	994.127.989,50
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013	2.284.167.923,92	72.784.588,08	74.538.498,00	76.337.802,76	2.060.507.035,07
Disavanzo da costituzione del fondo Anticipazione di Liquidità art. 116 D.L. N. 34/2020	29.893.607,42	0,00	901.312,60	912.362,70	28.079.932,12
Disavanzo al 31.12.2015	467.800.395,98	27.517.670,35	27.517.670,35	27.517.670,35	385.247.384,92
Disavanzo dell'esercizio precedente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totale</b>	<b>4.506.855.682,80</b>	<b>201.149.763,49</b>	<b>203.804.986,02</b>	<b>205.615.340,87</b>	<b>3.896.285.592,42</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

In ordine al suesposto prospetto, la Regione ha dichiarato che *“dal Rendiconto di Gestione 2020 non scaturisce alcun maggiore disavanzo né quote di disavanzo non recuperato. come desumibile dall'allegato 17 alla presente Relazione - Prospetto di Analisi e di Copertura del Disavanzo di cui all'allegato 4/1 al D.lgs. n. 118/2011 §9.11.7”* (v. Relazione cit.).

Infatti, dalla lettura dell'allegato richiamato, è possibile riscontrare che la Regione al 31.12.2020, **ha recuperato un valore complessivo**, distinto per ciascuna voce di disavanzo, di **euro 287.084.832,30**. Da tale importo, la Regione ha dedotto la somma di euro 29.893.607,42 relativa all'anticipazione di liquidità (cd. anticipazione COVID19) contratta ai sensi dell'art. 116 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 (v. Relaz. sulla gest. cit.).

Nel rinviare al § 24.4 della presente Relazione per un approfondimento maggiore, in questa sede mette conto evidenziare che il richiamato articolo 116 al comma 2 prevede *“con riferimento alle regioni e province autonome, [che] le anticipazioni sono concesse in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Successivamente al perfezionamento del contratto di anticipazione, gli enti richiedenti adeguano le relative iscrizioni nel bilancio di previsione nel rispetto di quanto previsto dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione”*.

A tal riguardo, la Regione ha contabilizzato anche l'anticipazione di liquidità *de qua* applicando le medesime regole previste per le anticipazioni contratte ai sensi degli artt. 2 e 3 del Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35.

Ciò posto, quindi, la Regione ha scomposto il disavanzo in due quote fondamentali.

- a) La prima inerisce alla parte destinata agli accantonamenti per le anticipazioni di liquidità, ovvero:
- quelle di cui agli articoli 2 e 3 del Decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni in Legge 6 giugno 2013, n. 64;
  - quella contratta ai sensi dell'art. 116 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, che la Regione afferma di ripianare con le modalità previste dall'articolo 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

b) La seconda quota si articola nelle seguenti componenti:

- il disavanzo scaturente dal Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, che l'Ente dichiara di ripianare applicando le modalità previste dall'articolo 3, comma 16, del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118;
- il maggior disavanzo dall'esercizio 2014 che la Regione dichiara di ripianare con le modalità previste dall'art. 9, comma 5, del Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78, come integrato dall'art. 1, comma 779, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
- il maggior disavanzo scaturente dall'esercizio 2015 ripianato con le modalità previste dall'art. 1, commi 779 e 782 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Invece, per la quota afferente al DL 35/2013, la Regione dichiara di applicare un valore del disavanzo che è al netto dei rimborsi delle anticipazioni già effettuate al 31.12.2019. Al riguardo, l'Ente, nella Relazione sulla gestione 2020 ha inserito il seguente prospetto.

**Tabella n. 76 – Debito da anticipazione ex D.L.35/13**

	2019	2020
Quota capitale	69.408.158,99	71.074.866,23
Accantonamento	2.355.242.790,16	2.284.167.923,92

Fonte: relazione sulla gestione 2020

Pertanto, il valore dell'accantonamento da iscrivere, ai sensi dell'articolo 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nel rendiconto 2020 (e dunque da contabilizzare in entrata quale Fondo anticipazione di Liquidità per l'esercizio 2021), assume un valore pari a euro **2.284.167.923,92**.

Nel contempo, i valori del Fondo che la Regione iscrive in uscita (pari al valore dell'accantonamento al termine dell'esercizio), sono quelli riportati nella seguente tabella anch'essa inserita nella Relazione citata:

**Tabella n. 77 – Accantonamento per anticipazione D.L. 35/13**

	2019	2020
Accantonamento	2.355.242.790,16	2.284.167.923,92

Quota capitale	69.408.158,99	71.074.866,23
----------------	---------------	---------------

	2019	2020
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità Entrata	2.424.650.949,15	2.355.242.790,16
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità Spesa	2.355.242.790,16	2.284.167.923,92
Quota Ripiano DL 35/2013	<b>69.408.158,99</b>	<b>71.074.866,23</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

Per quel che concerne l'Anticipazione di liquidità ex art. 116 del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, l'Ente ribadisce di avere applicato le medesime regole previste per il DL 35/2013 (specificando che da piano di ammortamento la quota capitale si comincia a restituire dall'esercizio 2022), così come di seguito evidenziato nella Relazione citata:

**Tabella n. 78 – Accantonamento per anticipazione covid 19**

	2019	2020
Accantonamento	0,00	29.893.607,42
Quota capitale	0,00	0,00

	2019	2020
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità Entrata	0,00	0,00
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità Spesa	0,00	29.893.607,42
Quota Ripiano art. 116 DL 34/2020	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

Conseguentemente, la Regione ha iscritto, ai sensi dell'articolo 1, commi da 692 a 700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nel rendiconto 2020 (e dunque da contabilizzare in entrata quale Fondo anticipazione di Liquidità per l'esercizio 2021), in ordine all'anticipazione *de qua*, la quota di euro 29.893.607,42, come già sopra esposto.

Per quanto riguarda invece la parte restante, pari ad **euro 2.408.804.117,53**, ai fini dell'individuazione delle modalità di ripiano è, a sua volta, suddivisa nel seguente modo:

- a. relativamente alla parte del **disavanzo afferente al Riaccertamento straordinario dei residui**, per i quali la Regione avrebbe dovuto ripianare nel corso del 2020 la somma di euro 70.252.987,14. Dall'allegato 17 alla Relazione risulta, invece, che il valore del Disavanzo da Riaccertamento dei Residui effettivamente ripianato è superiore e pari ad euro 157.897.777,80. Pertanto, la somma restante da ripianare è pari ad euro **1.204.886.950,92**, e, dunque, la quota da recuperare nell'esercizio successivo è pari ad euro 70.252.987,14, relativa alla quota di ripiano prevista dal piano trentennale; pertanto, la regione non ha quote aggiuntive da recuperare nell'esercizio successivo;
- b. relativamente alla parte del **disavanzo afferente quello scaturente dal Rendiconto di Gestione dell'esercizio 2014**, per i quali la Regione avrebbe dovuto ripianare nel corso del 2019 la somma di euro 30.594.517,92. Dall'allegato 17 alla Relazione risulta che la Regione ha effettivamente ripianato la somma di euro 30.594.517,92. Pertanto, la somma restante da ripianare è pari ad euro **520.106.804,57**, e, dunque, la quota da recuperare nell'esercizio successivo è pari ad euro 30.594.517,92, relativa alla quota di ripiano prevista dal piano ventennale. Pertanto, la regione non ha quote aggiuntive da recuperare nell'esercizio successivo;
- c. relativamente alla parte del disavanzo da **Rendiconto di Gestione dell'esercizio 2015**, la Regione, in coerenza con il piano di rientro ventennale, ha ripianato la quota programmata di euro **27.517.670,35** (v. allegato 17 alla Relazione sulla gestione). Pertanto, la somma residua da ripianare nei successivi esercizi è pari ad euro **467.800.395,98**. Pertanto, la Regione non ha quote aggiuntive da recuperare nell'esercizio successivo.

Infine, mette conto evidenziare che dal Rendiconto di Gestione 2020 non scaturisce alcun maggiore disavanzo né quote di disavanzo non recuperato (come desumibile dall'allegato 17 alla presente Relazione - Prospetto di Analisi e di Copertura del Disavanzo di cui all'allegato 4/1 al D.lgs n. 118/2011 § 9.11.7).

## 27 La Gestione di cassa

Dalla lettura della Relazione sulla gestione per l'esercizio 2020, si rileva un **fondo cassa**, al 31.12.2020, pari ad euro **939.430.060,44**.

Focalizzando l'attenzione sull'andamento di tale fondo, è di immediata evidenza come la consistenza dello stesso registri un incremento di euro 494.687.236,75, rispetto all'omologo dato del 2019 che risultava pari ad euro 444.742.823,69.

**Tabella n. 79 - Evoluzione fondo cassa**

	Esercizio 2019	Esercizio 2020
Cassa gestione ordinaria	407.779.949,56	232.933.824,78
Cassa gestione sanitaria	36.962.874,43	706.496.235,57
<b>Fondo di cassa finale</b>	444.742.823,69	939.430.060,35

Fonte: banca dati SIOPE

Dal prospetto sopra riportato è possibile notare come per l'esercizio 2020, il fondo cassa complessivo di euro 939.430.060,44, risulta per euro 232.933.824,87 destinato alla gestione ordinaria e per euro 706.496.235,57 intestato alla Gestione Sanitaria.

A tal riguardo, infatti, mette conto ricordare come a partire dal 1° gennaio 2012, tutte le movimentazioni attinenti alla gestione sanitaria sono allocate, dalla Regione, su un apposito conto di tesoreria, istituito ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs 118/2011 e ss.mm.ii.

Il predetto articolo ha introdotto l'obbligo dell'evidenziazione separata dei movimenti di cassa riferiti alla gestione sanitaria regionale, prescrivendo, al fine di garantire la trasparenza e la tracciabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, che

- le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, sia a titolo di trasferimento dal bilancio dello Stato, sia di anticipazione mensile, vadano versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti;
- le ulteriori risorse destinate dalle regioni al finanziamento del servizio sanitario siano versate in appositi conti correnti intestati alla sanità.



Di conseguenza, ai fini delle rilevazioni SIOPE (“Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici”), prescritte dall’art. 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e dall’art. 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le regioni sono identificate da distinti codici - ente, riguardanti la gestione “non sanitaria” e quella “sanitaria”.

Il richiamato art. 21 consente di “segregare” le risorse destinate alla sanità in termini di cassa, garantendo effettività al perimetro sanitario di cui al precedente art. 20 che ne definisce il vincolo sulla competenza. In particolare il comma 1 del predetto articolo 20 prevede 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. A tal fine le regioni adottano 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 delle seguenti grandezze:*

A) Entrate:

a) *finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;*

b) *finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità regionale, dagli automatismi fiscali intervenuti ai sensi della vigente legislazione in materia di copertura dei disavanzi sanitari, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da pay back e da iscrizione volontaria al Servizio sanitario nazionale;*

c) *finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;*

d) *finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell' articolo 20, della legge n. 67 del 1988;*

B) Spesa:

a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back;

b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;

c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso...".

Dagli artt. 20 e 21 del decreto sull'armonizzazione contabile si ricava, dunque, che le Regioni sono tenute, *inter alia*, a tenere ben distinta la gestione della cassa destinata alla gestione ordinaria da quella afferente alla gestione sanitaria.

Dunque, dal 2012 qualsiasi flusso finanziario destinato al Servizio sanitario viene iscritto, direttamente, sul conto di tesoreria sanità. Conseguentemente, i pagamenti effettuati per il servizio sanitario regionale sono effettuati con ordinativi di pagamento emessi direttamente a valere sul predetto conto, così come accade per eventuali quote aggiuntive afferenti ad aliquote fiscali (es. manovre tributarie destinate alla Sanità). Anch'esse, vengono prima accreditate sul conto di tesoreria e poi, successivamente, girocontate sul conto dedicato.

La separazione costringe, peraltro, ad una serie di movimentazioni in "partite di giro" (E07104 del titolo 9 dell'entrata e U09196 del titolo 7 della spesa per la cassa ordinaria; E07110 del titolo 9 dell'entrata e U09100 del titolo 7 della spesa per la cassa sanitaria), finalizzate solo a consentire utilizzazioni della cassa sanitaria per altri scopi. In buona sostanza, ogni movimento di cassa per spese ordinarie, anche se inerente all'utilizzo temporaneo di cassa vincolata della gestione sanitaria, viene tracciata con accredito e addebito tra i due conti con emissioni dei relativi ordinativi su specifici capitoli a partite di giro come disposto dalla legge.

Il saldo dei due conti di tesoreria, quello destinato alla gestione sanitaria e quello intestato alla gestione ordinaria, refluisce nel risultato di amministrazione.

Ciò premesso in termini generali, dall'esame della Relazione sulla gestione risulta che nel 2020 la Regione ha conseguito un saldo complessivo di cassa positivo, in quanto il totale degli incassi ha superato il totale dei pagamenti per euro 494.687.236,75. Nel prospetto che

segue è riportato il totale delle riscossioni e dei pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio 2020.

**Tabella n. 80 – Riscossioni e pagamenti 2020**

Tipologia	Riscossioni e Pagamenti		
	Residui	Competenza	Totale
Entrata	4.102.636.395,16	23.251.398.248,48	27.354.034.643,64
Spesa	3.704.514.177,54	23.154.833.229,35	26.859.347.406,89
<b>Differenze</b>	<b>398.122.217,62</b>	<b>96.565.019,13</b>	<b>494.687.236,75</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

La tabella successiva mette a confronto il differenziale tra riscossioni e pagamenti, distinti tra conto residui e competenza, degli ultimi tre esercizi.

**Tabella n. 81 – Riscossioni e pagamenti 2018-2020**

Tipo.	2018			2019			2020		
	Riscossioni e Pagamenti			Riscossioni e Pagamenti			Riscossioni e Pagamenti		
	Res.	Comp.	Tot.	Res.	Comp.	Tot.	Res.	Comp.	Tot.
Entrata	2.099.445	14.176.687	16.276.132	2.220.280	15.735.653	17.955.934	4.102.636	23.251.398	27.354.035
Spesa	2.180.344	14.378.555	16.558.900	2.626.269	15.396.785	18.023.054	3.704.514	23.154.833	26.859.347
<b>Diff.</b>	<b>-80.899</b>	<b>-201.868</b>	<b>-282.768</b>	<b>-405.989</b>	<b>338.868</b>	<b>-67.120</b>	<b>398.122</b>	<b>96.565</b>	<b>494.687</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Come è possibile verificare, rispetto ai due esercizi precedenti, si evidenzia per il 2020 un notevole incremento di incassi e pagamenti.

Parlando di gestione di cassa è opportuno soffermarsi, altresì, sull'evoluzione delle previsioni di cassa relativi ai diversi Titoli dell'entrata e della spesa, al fine di verificare la capacità di tali previsioni di tradursi in effettivi flussi finanziari.

Tabella n. 82 – Capacità di realizzo stanziamenti di cassa – Entrate

ENTRATE	Stanziamenti di Cassa			Incassi	
	Iniziali	Finali	Scostam. %	Importo	% realizzo
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	13.054.679.340,13	14.734.260.179,48	12,87%	13.403.556.682,37	90,97%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.772.539.472,67	2.271.611.645,29	28,16%	1.880.794.295,34	82,80%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	898.604.648,13	1.705.150.012,41	89,76%	909.547.040,08	53,34%
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	8.158.481.413,03	6.471.283.123,12	-20,68%	1.849.526.799,41	28,58%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	8.010.693.720,72	10.026.832.868,57	25,17%	6.410.721.608,71	63,94%
<b>Totale entrate finali</b>	<b>31.894.998.594,68</b>	<b>35.209.137.828,87</b>	<b>10,39%</b>	<b>24.454.146.425,91</b>	<b>69,45%</b>
Titolo 6 - Accensione di prestiti	357.054,70	630.011.712,59	176346,83%	629.654.657,89	99,94%
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto Tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00%	0,00	0,00%
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	5.550.786.939,54	6.255.995.409,63	12,70%	2.270.233.559,84	36,29%
<b>Totale entrate 2020</b>	<b>38.446.142.588,92</b>	<b>43.095.144.951,09</b>	<b>12,09%</b>	<b>27.354.034.643,64</b>	<b>63,47%</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tabella n. 83 - Capacità di realizzo stanziamenti di cassa – Spese

SPESE	Stanziamenti di Cassa			Pagamenti	
	Iniziali	Finali	Scostam. %	Importo	% realizzo
Titolo 1 - Spese correnti	16.241.952.593,43	17.198.844.989,69	5,89%	13.029.033.904,63	<b>75,76%</b>
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.699.396.308,77	8.026.283.332,77	4,25%	2.655.214.678,18	<b>33,08%</b>
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	8.031.585.117,75	10.010.741.444,39	24,64%	8.064.642.272,64	<b>80,56%</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>31.972.934.019,95</b>	<b>35.235.869.766,85</b>	<b>10,21%</b>	<b>23.748.890.855,45</b>	<b>67,40%</b>
Titolo 4 - Rimborso di prestiti	254.026.759,87	820.282.594,23	222,91%	790.190.728,33	<b>96,33%</b>
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	1.000.000.000,00	1.000.000.000,00	0,00%	0,00	<b>0,00%</b>
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	5.619.181.809,10	6.438.992.589,95	14,59%	2.320.265.823,11	<b>36,03%</b>
<b>Totale spese 2020</b>	<b>38.846.142.588,92</b>	<b>43.495.144.951,03</b>	<b>11,97%</b>	<b>26.859.347.406,89</b>	<b>61,75%</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dalla lettura del prospetto sopra riportato, si rileva, per l'esercizio 2020, una percentuale di realizzo relativa al Totale Entrate pari al 63,47% delle previsioni finali. In altri termini, le Entrate complessive si sono tramutate in incassi effettivi per circa il 63% della loro previsione finale.

Per quanto attiene alle capacità di realizzazione delle previsioni di cassa in termini di riscossione, i titoli che registrano una percentuale di rilevante significatività sono il tit. I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (realizzate il 90,97% delle entrate previste), il tit.II - Trasferimenti correnti (realizzate l'82,80% delle entrate previste) e infine il tit. VI - Accensione di prestiti (realizzate il 99,94% delle entrate previste).

Per quanto riguarda la spesa, le stesse si sono tramutate in pagamenti effettivi per il 61,75% della loro previsione finale. I Titoli che registrano una maggiore percentuale di realizzo sono il Titolo 1 - Spese correnti (75,76% delle entrate previste), il Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie (80,56% delle entrate previste) ed il Titolo 4 - Rimborso prestiti (96,33% delle entrate previste).

In ultimo, volendo sintetizzare le modalità generali attraverso le quali la Regione provvede a contabilizzare i flussi finanziari va detto che, ai fini della determinazione del saldo della cassa vincolata al 31 dicembre, i flussi finanziari sono stati suddivisi in due gruppi, in ragione dei conti di tesoreria che movimentano:

- 1) Flussi relativi alla Sanità, che movimentano il conto di tesoreria intestato alla Gestione Sanitaria;
- 2) Flussi relativi ad altri fondi vincolati, che movimentano il conto di tesoreria intestato alla Gestione Ordinaria.

**Tabella n. 84 - Conto di tesoreria intestato alla Gestione Ordinaria**

CONTO CORRENTE DI TESORERIA - GESTIONE ORDINARIA		2018	2019	2020
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO (1)	312.557.247,94	173.302.604,62	407.779.949,26
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (2)	4.803.358.546,30	6.465.624.452,03	8.658.104.897,51
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (3)	4.940.984.121,71	6.231.147.107,09	8.832.951.021,99
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI	174.931.672,53	407.779.949,56	232.933.824,78
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO - QUOTA VINCOLATA	108.527.759,47	217.544.069,40	184.415.188,87

Fonte: Banca dati SIOPE

Inoltre, dalla lettura della suesposta tabella appare, con tutta evidenza, come l'Ente, anche in ordine all'esercizio oggetto di esame, è in continuità con le annualità precedenti, presenti una ingente mole di pignoramenti (euro 184.415.188,87). Tale circostanza appare vieppiù significativa considerando che il fenomeno dei debiti fuori bilancio ha registrato nel 2020 un notevole incremento rispetto al passato (v. supra § 27).

**Tabella n. 85 - Il conto di tesoreria intestato alla Gestione Sanitaria**

CONTO CORRENTE DI TESORERIA - GESTIONE SANITARIA		2018	2019	2020
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO (1)	482.073.659,06	338.560.621,13	36.962.874,43
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (2)	10.797.940.223,98	10.765.517.171,05	18.567.670.315,77
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (3)	10.941.485.560,57	11.067.114.917,75	17.898.136.954,63
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO (4) (1+2-3)	338.528.322,47	36.962.874,43	706.496.235,57
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO - QUOTA VINCOLATA	0,00	0,00	0,00

Fonte: Banca dati SIOPE

Per completezza di analisi, si pone in rilievo che, al 31.12.2020, per effetto dei movimenti tra i predetti conti di tesoreria ordinaria e di tesoreria sanità non ancora ricostituiti risulta (come si avrà modo di approfondire successivamente (v. *infra*):

- un debito della cassa ordinaria nei confronti della cassa sanità di 200 mln per utilizzi non ricostituiti;
- un debito della cassa ordinaria nei confronti della cassa sanità per costituzione di Fondo di Dotazione iniziale pari ad euro 153.457.682,74
- un debito cassa sanità nei confronti della cassa ordinaria per ristoro somme sanità anticipate da gestione ordinaria pari ad euro 15.606.233,54

Pertanto, il saldo effettivo di cassa vincolata relativo alla gestione sanitaria al 31.12.2020 è pari ad euro 1.044.347.684,77.

## 27.1 Gestione cassa ordinaria vincolata

Per quanto riguarda i flussi vincolati relativi al Conto Ordinario, in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, dal 2013 al 2019, questa Sezione ha sempre parificato la cassa con

“riserva” di verificare l’adeguamento della stessa ai principi gius-contabili previsti dall’Ordinamento, avendo costantemente rilevato l’anomala assenza di un’anagrafica completa dei vincoli gravanti sulla cassa (cfr. al riguardo, SRC Campania n. 285/2016/PARI, n. 64/2017/PARI, n. 110/2018/PARI, n. 217/2019/PARI e n. 5/2021/PARI). In buona sostanza, tale riserva, sia pur priva di effetti preclusivi, ha rivolto un preciso richiamo alla Regione affinché adeguasse la propria contabilità relativa alla gestione di cassa agli obblighi scaturenti dai principi generali della contabilità pubblica (v. Allegato n. 6 D.lgs. 118/2018). Tale monito si è tradotto nella richiesta, ripetuta nel tempo, di predisporre un sistema di contabilità analitica, in assenza di un piano dei conti analogo a quello degli enti locali.

Orbene, in *subjecta materia*, dalla Relazione sulla gestione 2020, è emerso che la Regione ha proceduto *"all'aggiornamento della base dati dell'analisi effettuata in sede di Rendiconto 2019 (individuazione di eventuali rettifiche ed integrazioni ai dati al 31/12/2019 e inserimento dei capitoli di entrata e spesa vincolata di nuova istituzione nel bilancio di previsione 2020 che movimentano esclusivamente cassa ordinaria). Sulla base dati così aggiornata"* ha riferito l’Ente *"si sono rilevati i flussi, in entrata e spesa, totali (distinti tra conto residui e conto competenza) dell'esercizio 2020.*

*In tal modo si è determinato il delta di incremento/decremento che il saldo di cassa vincolata ordinaria ha subito per effetto della gestione 2020".*

**Con la descritta operazione di aggiornamento, la Regione ha determinato la cassa vincolata ordinaria al 31/12/2020 che risulta negativa per euro - 507.488.231,98, in netto peggioramento rispetto all’esercizio 2019, nel quale il saldo cassa vincolata era neanche positivo e pari ad euro 105.337.706,26.**

La Regione, nella più volte richiamata relazione, ha ricondotto tale saldo negativo *"alle spese effettuate a valere dei programmi di spesa complessi, con particolare riferimento ai pagamenti effettuati nell’ambito del Piano Socio Economico della regione Campania per le attività di contrasto agli effetti della pandemia da COVID19, per i quali al 31/12/2020 non è ancora avvenuto l’integrale rimborso"*.

Pertanto, tenuto conto come sopra affermato, che sin dal primo giudizio di parifica sul rendiconto regionale, la Sezione ha individuato la problematica criticità dell’assenza di una contabilità analitica dei vincoli, è parsa distonica l’affermazione della Regione che invece ha

riferito “di aver proceduto [nel corso del 2020], quale primo step, all’aggiornamento della base dati dell’analisi effettuata in sede di Rendiconto 2019”. Per tale motivo, con la nota istruttoria (v. nota prot. C.d.c. n. 9920 del 16.09.2021), si è chiesto alla Regione di relazionare in merito alla riferita ricognizione dei vincoli, atteso che nel corso dell’istruttoria relativa al giudizio di parificazione del rendiconto 2019, nulla era stato documentato al riguardo.

Al contempo, si è chiesto all’Amministrazione di trasmettere evidenza documentale dell’eventuale attività di ricognizione dei vincoli e di dare conto della sua completezza e di riferire se, alla data dell’istruttoria, il saldo negativo di cassa vincolata ordinaria al 31.12.2020 negativo per -507.488.231,98, avesse subito delle variazioni peggiorative o migliorative, indicandone le cause.

A riscontro delle prefate richieste, con la nota prot. PG/2021/501690, la Regione ha fatto presente di aver “*proceduto, nel corso degli anni, ad implementare controlli sui vincoli anche con lo sviluppo informatizzato di moduli ad hoc sul nuovo sistema informativo SICSAP*”. L’Ente ha, altresì, comunicato di aver “*proceduto nel corso del 2019, come d’altra parte nei Rendiconti Precedenti, alla verifica ed alla quantificazione della cassa ordinaria vincolata 2019. Tale quantificazione ha rappresentato la base di partenza per la quantificazione della cassa ordinaria vincolata al 31/12/2020*”. Ha poi aggiunto di aver predisposto “*un sistema di codificazione analitica dei vincoli. Ed ha precisato che “tale codifica viene attribuita in sede di programmazione e di anagrafe dei capitoli. Per ogni entrata vincolata, quindi, viene creato un capitolo di entrata che definisce “l’area funzionale” al quale sono collegati uno o più capitoli di spesa. Per i programmi complessi (Programmi FESR, FSE, ecc.), invece, più capitoli di entrata finanziano più capitoli di spesa. In ogni caso, dall’anagrafica è sempre possibile conoscere per ogni capitolo di entrata le quote che finanziano i vari capitoli di spesa e, viceversa, per ogni capitolo di spesa la parte finanziata da ogni capitolo di entrata*”. In ordine al punto c) la Regione ha dichiarato che, “*nel corso degli ultimi anni, la ricognizione dei vincoli è stata attenta e approfondita. Ad oggi, per ogni entrata vincolata, come chiarito al punto precedente, è prevista un’analitica area funzionale alla quale sono correlati i capitoli di spesa. Come evidenziato, tale codificazione viene attribuita già in fase di programmazione ed è mantenuta nella fase di gestione e rendicontazione; pertanto, non ci possono essere entrate vincolate che sfuggano dalla già menzionata codificazione*”.



Quanto all'evoluzione del predetto saldo negativo, pari a - 507.488.231,98 euro, alla data dell'istruttoria, la Regione Campania ha chiarito che *“alla data della nota di riscontro, risulta ancora un utilizzo di cassa non vincolata per anticipare spesa vincolata relativamente ai programmi complessi quali FESR, FSE e FSC i cui fondi sono stati utilizzati per il finanziamento del Piano Socio Economico e, ad oggi non ancora rimborsati”*.

### **27.1.1 La natura “anfibia” dei vincoli.**

La disciplina contabile in materia di vincoli è lo strumento per attuare il bilanciamento di valori operato dal Legislatore nella individuazione di risorse da impiegare per spese fondamentali ed obbligatorie e spese di natura facoltativa, in quanto non rispondenti a bisogni primari della collettività (v. SRC Campania n. 59/2018/PAR).

Tale distinzione impone la necessaria verifica del rispetto del principio dell'equilibrio onde assicurare effettiva provvista all'esecuzione delle spese “non rinunziabili” (art. 97, comma 1 Cost.). Occorre, peraltro distinguere tra entrate a destinazione “generica” (corrispondenti, sul risultato di amministrazione ai c.d. fondi destinati ad investimenti) e entrate aventi un vincolo “specifico”, che si traduce nei c.d. “fondi vincolati” (v. Sezione Autonomie n. 31/2015/INPR). Mentre per le “entrate finalizzate agli investimenti”, tale destinazione “opera solo in termini di saldo, in fase di ricostruzione degli equilibri complessivi (art. 97 comma 1 Cost.), richiedendo la legge (art. 187 TUEL e art. 42 D.lgs. n. 118/2011) la verifica, sul risultato di amministrazione, della congruità tra le predette risorse e la spesa, nonché l'impiego in entrata di tale risorse (ove presenti o ripristinate tramite l'applicazione integrale del disavanzo) solo dopo il loro accertamento a consuntivo (v. decisione SRC Campania n. 217/2019/PARI).

Le entrate vincolate, invece, rappresentano una deroga palese al principio dell'unità di bilancio (v. postulato n.2, Allegato A al D.lgs. 118/2011 ss.mm.ii). La riferita deroga, peraltro, è coerente con la possibilità di applicare, al bilancio di previsione, la “presunta” quota vincolata del risultato di amministrazione, per finanziare la specifica spesa, anche prima che il riaccertamento e l'approvazione del rendiconto, le conferiscano “certezza”.

Invero, l'eccezione al predetto principio involge anche la gestione e quindi, il consuntivo, impegnando gli enti a preservare la destinazione vincolata delle risorse e, eventualmente a ricostituirla, a garanzia dell'effettività e soprattutto della sostenibilità finanziaria della spesa, anche in termini di cassa (v. art. 97 comma 2 Cost.).

Infatti, il vincolo impresso sull'entrata non "agisce" solo sulla competenza, ma anche sulla cd. "provvista liquida" che si viene a determinare per effetto dell'incasso.

La descritta natura "bidimensionale" del vincolo che si proietta, in un sol momento, sulla competenza e sulla cassa, impone agli enti di eseguire una verifica sostanziale del rispetto degli equilibri, consistente nell'accertare che la liquidità presente in tesoreria e i crediti siano capienti "a lordo di tali vincoli" che quindi devono essere registrati man mano che si procede all'accertamento e all'incasso.

Come già rimarcato da questa Sezione (v. decisione SRC Campania n. 217/2019/PARI), la necessità che tale equilibrio sussista non solo per competenza (delta tra debiti e crediti), ma anche per cassa, emerge da chiari indici normativi.

Primo tra tutti, l'art. 40 del D.lgs. n. 118/2011 dispone che il bilancio di previsione, da approvare in pareggio, contenga sia le previsioni di competenza che quelle di cassa (sebbene limitatamente al primo anno). Ancora, l'art. 42, comma 1 D.lgs. n. 118/201, art. 9 L. n. 243/2012, nello specificare il tipo di equilibrio che il bilancio di previsione deve assicurare prevede espressamente che tale equilibrio sussista per cassa e si esprima in un "saldo" e in un fondo cassa finale "non negativo".

Con la relazione di deferimento (v. Ordinanza presidenziale n. 58/2021) sono stati richiesti, alla Regione, tra l'altro, ulteriori chiarimenti al fine di valutare se la banca dati dei vincoli di cassa, da essa approntata, fosse stata costruita secondo un modello di contabilità analitica. In particolare, si è chiesto, all'Ente, se la ridetta ricostruzione fosse avvenuta a far data dal primo esercizio in cui, per la regione Campania, ha trovato applicazione l'armonizzazione dei sistemi contabili, trattandosi di ente in sperimentazione.

L'Amministrazione ha riferito che *"la prima ricognizione puntuale della cassa vincolata è avvenuta in sede di Istruttoria di Parifica per il Rendiconto 2014, considerando i flussi vincolati a far data dall'esercizio 1995 incluso (come espressamente richiesto dalla Corte).*

*Sulla base della citata ricostruzione, successivamente perfezionata ed ampliata, la regione ha progressivamente costruito il modello di contabilità dei vincoli analitica mediante la transazione specifica sul sistema di contabilità SIC SAP”.*

Il Collegio prende atto dell’avvenuto adeguamento, da parte della Regione, alle prescrizioni di cui alle precedenti decisioni di parificazione, in ordine alla doverosa introduzione di una banca dati dei vincoli articolata secondo un modello di contabilità analitica, in conformità agli obblighi scaturenti dai principi generali della contabilità pubblica (v. Allegato n. 6 D.lgs. 118/2018), nonché alla riferita natura ambivalente dei vincoli specifici di destinazione. Allo stesso tempo, raccomanda alla Regione di proseguire nella continua implementazione del predetto sistema e nel monitoraggio, costante, dei vincoli, per cassa e competenza, delle entrate.

## **27.2 Gestione cassa sanitaria. L’utilizzo della cassa sanitaria per spesa “ordinaria”**

In via preliminare, giova ricordare come le relazioni tra la cassa sanitaria e la cassa ordinaria sono state, da parte di questa Corte, oggetto di osservazioni nella Relazione allegata alla decisione di parificazione sul rendiconto 2019 (v. decisione SRC Campania n. 5/2021/PARI). Invero, questa Corte già in occasione dell’attività di parificazione del rendiconto 2019, ha avviato un monitoraggio delle dinamiche che, su base trimestrale, assumono i prelievi di liquidità effettuati, da parte dell’Ente, a valere sulla cassa sanitaria, e dei relativi reintegri.

In particolare, nella richiamata decisione, veniva posto in rilievo come il costante utilizzo, per cassa, di risorse vincolate della gestione sanitaria, non ricostituite alla chiusura dell’esercizio finanziario, *“qualora sia effettivamente ascrivibile a un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e non affondi le radici in un deficit di programmazione sistemico - faccia emergere la necessità dell’attivazione, da parte della Regione, sul crinale della programmazione dei flussi di incassi e pagamenti della gestione ordinaria, di misure in grado di contenere il ricorso a tale modalità gestionale. In caso contrario, il ricorso stabile, anche per i futuri esercizi, ad entrate a specifica destinazione, senza la loro ricostituzione immediata, non potrebbe ritenersi preordinato a*

*fronteggiare fisiologiche esigenze di cassa dell'Ente, causate da una discrasia temporale tra l'andamento delle riscossioni e quello dei pagamenti, ma finirebbe per assumere carattere anomalo.*

*In altri termini, il ripetuto ricorso a tale meccanismo potrebbe essere espressione di una patologica dissimulazione di copertura afferente alla parte ordinaria del bilancio e dell'impossibilità dell'Ente di far fronte, finanziariamente, a latenti e reiterati squilibri, afferenti alla spesa ordinaria”.*

Orbene, dalla lettura della Relazione sulla gestione 2020 è emerso, anche nel corso dell'esercizio oggetto di giudizio, e in continuità con le annualità precedenti, un utilizzo – peraltro non “sanato” a fine anno - della cassa sanitaria a beneficio di quella ordinaria.

Segnatamente, al 31/12/2020 si è verificato:

- a) un debito della cassa ordinaria nei confronti della cassa sanità di euro 200.000.000,00;
- b) un ulteriore debito della cassa ordinaria nei confronti della cassa sanità di euro 153.457.682,74;
- c) un debito, viceversa, della cassa sanità nei confronti della cassa ordinaria di euro 15.606.233,54.

Dunque, alla fine dell'esercizio 2020, risultava un credito della cassa sanità, nei confronti della cassa ordinaria, di complessivi euro 337.851.449,20, nonché l'utilizzo, per cassa, di risorse vincolate della gestione sanitaria, non ricostituite alla chiusura dell'esercizio finanziario in esame.

In ragione di ciò, l'attenzione istruttoria si è appuntata sul fenomeno appena descritto e, anche al fine di comprendere gli effetti che il perpetrarsi dello stesso potessero determinarsi sugli enti del servizio sanitario regionale, è stata avviata un'indagine incrociata anche verso i predetti Enti (cfr. note istruttorie nn. 9919 e 9920 del 16.09.2021).

In primis, con la richiesta formulata dal Magistrato istruttore si è posto risalto come l'impiego di risorse “sanitarie”, per le finalità ordinarie, assumesse un *trend* crescente, nell'ultimo triennio, passando da euro 300 mln del 2018, a 630 mln del 2019 e infine a 700 mln del 2020, il tutto come riportato nella sottostante tabella.

Tabella n. 86 - Impiego di risorse sanitarie per cassa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo cassa conto gestione sanitaria (A)	78.594.977,63	306.738.589,86	482.073.659,06	338.560.621,13	36.962.874,43	706.496.235,57
saldo effettivo cassa vincolata sanità (al lordo degli utilizzi per spese ordinarie non ricostituiti) (B=A+C)	518.594.977,63	614.738.589,86	482.073.659,06	638.560.621,13	436.962.874,43	906.496.235,57
Totale ammontare cassa vincolata per la gestione sanitaria utilizzato per spese ordinarie	1.757.479.854,96	700.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00	630.000.000,00	700.000.000,00
Totale ammontare cassa vincolata per la gestione sanitaria utilizzato per spese ordinarie non ricostituito al 31 dic (C)	440.000.000,00	308.000.000,00	0,00	300.000.000,00	400.000.000,00	200.000.000,00

Debito Cassa Ordinaria vs Cassa Sanità per costituzione Fondo di Dotazione Iniziale (D)					294.342.968,75	153.457.682,74
Debito Cassa Sanità vs Cassa Ordinaria per ristoro somme sanità anticipate da gestione ordinaria (E)				5.915.029,00	157.780.423,16	15.606.233,54
saldo effettivo cassa vincolata sanità tenuto conto di tutti i rapporti di credito e debito fra i due conti di tesoreria (F=B+D-E)	518.594.977,63	614.738.589,86	482.073.659,06	632.645.592,13	573.525.420,02	1.044.347.684,77

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Osservato il riferito trend, si è chiesto alla Regione di relazionare sul punto e di spiegare in particolare perché tale *trend* assumeva un andamento variabile, decrescente, rispetto agli anni precedenti, negli esercizi 2017 e 2018 e crescente nel biennio 2019/2020. Infine, si è chiesto di compilare alla data di chiusura dell'esercizio, in formato excel, il prospetto che di seguito si riporta. Tale prospetto favorisce il monitoraggio, avviato in occasione dell'attività di parificazione del rendiconto 2019, delle dinamiche, su base trimestrale, assunte dai prelievi temporanei di liquidità effettuati, a valere sulla cassa sanitaria, e dei relativi reintegri.

Tabella n. 87 - Monitoraggio cassa sanitaria

Esercizio	I trimestre		II trimestre		III trimestre		IV trimestre		Totale Prelievi	Totale Reintegri	Saldo al 31/12
	Prelievo	Reintegro	Prelievo	Reintegro	Prelievo	Reintegro	Prelievo	Reintegro			
2015			80.000.000,00		126.000.000,00	206.000.000,00	1.551.479.854,96	1.111.479.854,96	1.757.479.854,96	1.317.479.854,96	440.000.000,00
2016		198.950.595,29	150.000.000,00	241.049.404,71		150.000.000,00	550.000.000,00	242.000.000,00	700.000.000,00	832.000.000,00	308.000.000,00
2017		100.000.000,00	300.000.000,00	150.000.000,00		358.000.000,00			300.000.000,00	608.000.000,00	0,00
2018							300.000.000,00		300.000.000,00	0,00	300.000.000,00
2019		20.000.000,00	230.000.000,00	410.000.000,00		100.000.000,00	400.000.000,00		630.000.000,00	530.000.000,00	400.000.000,00
2020											

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In risposta alle prefate richieste, l'Amministrazione con nota acquisita al prot. n. 10838 del 12/10/2021, ha fatto presente che *“il complessivo credito che la cassa sanitaria vanta nei confronti della cassa ordinaria, pari euro 337.851.449,20, è composto da due dinamiche differenti. Una parte è relativa agli utilizzi temporanei di liquidità da parte della cassa ordinaria al 31/12/2020 ed un'altra è relativa ad altri rapporti intercorrenti tra le due casse. La parte relativa agli anticipi temporanei di liquidità non ricostituiti al 31/12/2020 è pari ad euro 200.000.000,00”*. Invece, la parte restante del surrichiamato credito, pari a euro 137.851.449,20, in base a quanto affermato dalla Regione, nella citata nota di risposta, assume la natura di mero *“saldo di rapporto debito/credito”*, tra le due casse, in virtù di dinamiche dichiarate come *“non collegate alle anticipazioni temporanee di liquidità”*. Da qui, è stato avviato un ulteriore approfondimento istruttorio (v. nota prot. n. 11664 del 18/10/2021) a riscontro del quale, la Regione ha precisato che i rapporti tra le due casse, ordinaria e sanitaria, afferiscono a pagamenti e/o incassi che avvengono su una cassa ma che sono, tuttavia, di competenza dell'altra cassa (v. nota di risp. acquisita al prot. n. 11944 del 26.10.2021).

In particolare, il rapporto di debito che la cassa ordinaria ha nei confronti di cassa sanità viene a declinarsi su dinamiche relative a:

- a) pagamenti dalla Cassa Sanità a favore di Emotrasfusi ex L. n. 210/92;
- b) pagamenti dalla Cassa Sanità a favore dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale di Portici per annualità fino al 2011;
- c) riscossioni sulla Cassa Ordinaria dei rimborsi per Pay-back farmaceutico;
- d) riscossioni sulla Cassa Ordinaria di somme restituite dall'ARSAN;

per quel che concerne, invece, il rapporto di debito che la cassa sanità ha nei confronti della cassa ordinaria, le dinamiche sono relative al:

- a) pagamento dalla Cassa Ordinaria di imposte e tasse su compensi erogati a persone fisiche imputati su capitoli rientranti nel Perimetro Sanità. Le imposte e tasse sono versate tramite F24 EP, ed il pagamento degli F24 EP gira, in termini di flussi informatici, e dunque di effettivo addebito, esclusivamente su Cassa Ordinaria;

- b) pagamento dalla Cassa Ordinaria di IVA Split Payment relativa a fatture pagate su Cassa Sanità. L'IVA Split Payment è versata periodicamente mediante F24 EP;
- c) pagamento dalla Tesoreria Ordinaria di ritenute erariali su redditi da lavoro autonomo ed assimilati pagati su Cassa Sanità. Le ritenute erariali sono versate periodicamente tramite F24 EP.

In secondo luogo, nella surrichiamata nota di risposta, la Regione ha sostenuto che il fenomeno della mancata ricostituzione degli anticipi avesse registrato una riduzione in virtù del fatto che, al 31.12 del 2018, del 2019 e del 2020 i medesimi assumevano la consistenza, rispettivamente, pari a euro 300 mln, euro 400 mln ed euro 200 mln. A comprova di tale argomentazione, ha trasmesso il sottostante prospetto indicante, in dettaglio, i dati afferenti alla utilizzazione, nonché al reintegro, della cassa, intestata alla sanità, per singolo trimestre, a far data dall'esercizio 2015.



Tabella n. 88 - Cassa sanitaria

Esercizio	I trimestre		II trimestre		III trimestre		IV trimestre		Totale Prelievi	Totale Reintegri	Saldo al 31/12
	Prelievo	Reintegro	Prelievo	Reintegro	Prelievo	Reintegro	Prelievo	Reintegro			
2015			80.000.000,00		126.000.000,00	206.000.000,00	1.551.479.854,96	1.111.479.854,96	1.757.479.854,96	1.317.479.854,96	440.000.000,00
2016		198.950.595,29	150.000.000,00	241.049.404,71		150.000.000,00	550.000.000,00	242.000.000,00	700.000.000,00	832.000.000,00	308.000.000,00
2017		100.000.000,00	300.000.000,00	150.000.000,00		358.000.000,00			300.000.000,00	608.000.000,00	0,00
2018							300.000.000,00		300.000.000,00	0,00	300.000.000,00
2019		20.000.000,00	230.000.000,00	410.000.000,00		100.000.000,00	400.000.000,00		630.000.000,00	530.000.000,00	400.000.000,00
2020		400.000.000,00	400.000.000,00		200.000.000,00	300.000.000,00	100.000.000,00	200.000.000,00	700.000.000,00	900.000.000,00	200.000.000,00

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dalla lettura della tabella sopra riportata si evince, in maniera inequivocabile, l'incremento dei prelievi di somme, dalla cassa sanitaria, per far fronte alla carenza di liquidità di quella ordinaria. Invero, tale fenomeno ha registrato un *trend* ascendente, in aumento di più del doppio, dal 2018 al 2020, passando dai 300 mln di euro del 2018 ai 700 mln del 2020 (v. tabella n. 88, colonna "totale prelievi").

Con le memorie trasmesse in occasione dell'udienza di preparifica, **la Regione ha ribadito che l'impiego della liquidità della cassa sanitaria per finalità "ordinarie" è avvenuta "nel rispetto dei principi contabili per far fronte a temporanei squilibri di cassa, onde evitare l'accesso all'anticipazione (a titolo oneroso) di tesoreria e/o il ritardo nei pagamenti"**.

Ha peraltro evidenziato che *"per quanto attiene nello specifico all'esercizio 2020, onde realizzare gli interventi del Piano Socio-Economico per il contrasto agli effetti della pandemia da COVID-19 (molti dei quali finanziati da programmi di spesa complessi a rendicontazione), si è assistito ad una notevole accelerazione della Spesa che ha comportato la necessità (pena la vanificazione degli interventi del citato Piano in un periodo di crisi economica globale) di accedere con maggiore frequenza rispetto al passato alle citate anticipazioni temporanee"* (v. memorie della Regione prot. n. 601420 dell'1/12/2020).

Con specifico riferimento, invece, all'**andamento della capacità di restituzione dei predetti impieghi**, nel I trimestre 2020 è avvenuto il reintegro del saldo delle somme impiegate nel 2019 pari a 400 mln di euro (v. *supra* tabella n. 88).

Tuttavia, nel corso del 2020, si sono registrati ulteriori prelievi dalla cassa sanitaria al fine di fronteggiare le esigenze di liquidità della spesa ordinaria. Tali prelievi, alla fine dell'esercizio in esame, sono stati reintegrati solo parzialmente, così come comprova l'esistenza, al 31/12/2020, di un debito della cassa ordinaria, verso quella sanitaria, pari a 200 mln di euro.

L'analisi degli impieghi nel corso dell'esercizio in esame, nonché la sua incidenza rispetto ai prelievi, oggetto di approfondimento istruttorio, è riportata sinteticamente nel prospetto che segue.

**Tabella n. 89 - Analisi utilizzi cassa gestione sanitaria**

tabella: Analisi degli utilizzi per cassa delle entrate della gestione sanitaria per spese ordinarie non reintegrate						
	mancato reintegro anno x-1	prelievi dell'anno x	totale da reintegrare anno x (prelievi dell'anno n + non reintegro anno x-1)	somme reintegrate nell'anno x	% del reintegro sul totale da reintegrare nella'anno x	% del non reintegro
2015	ND	1.757.479.854,96	-			
2016	440.000.000,00	700.000.000,00	1.140.002.016,00	832.000.000,00	73,0%	27,0%
2017	308.000.000,00	300.000.000,00	608.002.017,00	608.000.000,00	100,0%	0,0%
2018	0,00	300.000.000,00	300.002.018,00	0,00	0,0%	100,0%
2019	300.000.000,00	630.000.000,00	930.002.019,00	530.000.000,00	57,0%	43,0%
2020	400.000.000,00	700.000.000,00	1.100.002.020,00	900.000.000,00	81,8%	18,2%
<b>percentuale media del quinquennio</b>					<b>62,4%</b>	<b>37,6%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

La lettura del prospetto consente, in primo luogo, di definire il totale delle entrate, afferente alla gestione sanitaria impiegate per cassa per spese ordinarie da reintegrare nell'anno.

Tale valore risulta determinato tenendo conto sia dei prelievi effettuati nell'esercizio, sia dei mancati reintegri che connotano l'esercizio precedente.

In secondo luogo, è possibile calcolare, in termini percentuali, l'incidenza del mancato reintegro, nonché l'incidenza percentuale degli utilizzi delle predette somme che sono state reintegrate entro il termine dell'esercizio di riferimento.

Peraltro, guardando alle percentuali di mancato reintegro degli utilizzi della cassa sanitaria, appare come, per l'annualità 2020, il *trend* registri un miglioramento rispetto all'esercizio 2019 (invero, si passa da una percentuale di non reintegro delle somme utilizzate del 43%, del 2019, al 18,20% del 2020). In ogni caso, la percentuale media, in ordine all'arco temporale preso in esame, afferente alle entrate della gestione sanitaria utilizzate, in termini di cassa, per spese ordinarie, e non reintegrate dalla Regione, entro il termine dell'esercizio di riferimento, si assesta intorno al 37,60%.

La successiva tabella ricostruisce l'incidenza percentuale degli utilizzi della cassa sanitaria, effettuati dalla Regione, per spese ordinarie, rispetto al totale degli incassi gestione sanitaria così come risultanti dall'esame della Banca dati SIOPE.

**Tabella n. 90 – Incidenza utilizzo cassa gestione sanitaria per spese ordinarie sugli incassi gestione sanitaria**

	incassi gestione sanitaria – dati SIOPE (A)	utilizzo cassa gestione sanitaria per spese ordinarie – prelievi anno x (B)	incidenza utilizzo cassa gestione sanitaria B/A
2015	11.845.728.110,72	1.757.479.854,96	14,8%
2016	11.933.832.204,34	700.000.000,00	5,9%
2017	10.978.748.763,32	300.000.000,00	2,7%
2018	11.287.011.297,98	300.000.000,00	2,7%
2019	11.267.120.852,05	630.000.000,00	5,6%
2020	18.623.672.579,11	700.000.000,00	3,8%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Banca dati SIOPE

Infine, il seguente prospetto sintetizza, gli utilizzi per cassa, delle entrate della gestione sanitaria per spese ordinarie non reintegrate.

**Tabella n. 91 - Utilizzi per cassa, delle entrate della gestione sanitaria per spese ordinarie non reintegrate**

Cassa sanitaria	2015	2016	2017	2018	2019	2020
utilizzi per cassa delle entrate della gestione sanitaria per spese ordinarie non reintegrate	440.000.000	308.000.000	0	300.000.000	400.000.000	200.000.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati della Banca dati SIOPE

Per comodità espositiva, si riassumono, di seguito, le risultanze analitiche emerse:

- è registrato un *trend* decrescente dell'utilizzo di cassa sanitaria, per spesa ordinaria, non ricostituito (v. tabella n. 88);
- Con l'ausilio di dati estratti dalla Banca dati SIOPE, è stata rilevata una contenuta percentuale di incidenza dell'utilizzo della cassa gestione sanitaria, per spese ordinarie, sugli incassi della gestione sanitaria. In particolare, l'esiguità di tale incidenza trova conferma anche per l'annualità 2020 (v. tabella n. 88);
- Viene individuata una bassa percentuale di non reintegro entro l'anno rispetto all'importo da reintegrare nella medesima annualità (v. tabelle nn. 88, 89, 90);

Dunque, l'istruttoria condotta ha dimostrato che la regione Campania, in continuità rispetto al passato, anche nel 2020, ha prelevato consistenti risorse dalla cassa sanitaria per far fronte ad esigenze di quella ordinaria, provvedendo alla reintegrazione del vincolo solo nell'esercizio successivo.

Come evidenziato dall'Amministrazione (v. nota prot. n. 601420 dell'1/12/2021), con specifico riferimento all'esercizio 2020, la necessità di realizzare *“gli interventi del Piano Socio-Economico per il contrasto agli effetti della pandemia da COVID-19 (molti dei quali finanziati da programmi di spesa complessi a rendicontazione) [ha comportato] una notevole accelerazione della spesa (...) e la necessità, pena la vanificazione degli interventi del citato Piano in un periodo di crisi economica globale, di accedere con maggiore frequenza rispetto al passato alle citate anticipazioni temporanee”*. Tale esigenza, come ribadito dalla Regione nel corso dell'udienza di preparifica, ha comportato, invero, nel corso dell'esercizio oggetto di parificazione, anche l'impiego di risorse ordinarie per spese sanitarie, oltre che, come *supra* evidenziato, l'utilizzo di queste ultime a beneficio delle prime (v. anche Relazione sulla gestione pag.70).

In ogni caso, va, comunque, rilevato che il descritto fenomeno, ancorchè abbia assunto critica ripetitività, appare, allo stato, non aver prodotto, sugli enti del servizio sanitario regionale, particolari effetti distorsivi in termini di peggioramento dei tempi di pagamento, nonché di erogazione dei LEA, come nel prosieguo si dirà (v. *funditus* infra §§ 27.4 e ss.).

Tale conclusione, peraltro, è coerente con la circostanza che, ad eccezione della ASL di Caserta, tutti gli Enti sanitari, sottoposti a indagine, ha dichiarato di non aver avuto la necessità di ricorrere ad anticipazioni di tesoreria per sopperire a eventuali deficienze di cassa originate da mancati trasferimenti delle somme, ad essi spettanti, da parte della Regione (v. sul punto sempre §§ 27.4 e ss.).

Ad ogni buon conto, pur considerando le peculiarità dell'esercizio in esame e la loro incidenza sull'incremento delle somme prelevate, il Collegio, come nei precedenti giudizi, osserva con preoccupazione il sistematico impiego, reiterato nel tempo, di uno strumento assolutamente interinale, previsto per fronteggiare momentanee carenze di liquidità per la fisiologica diacronia tra riscossioni e pagamenti. Né peraltro l'assenza del pagamento di interessi – che invece avrebbe comportato l'attivazione dell'anticipazione di tesoreria – può

di per sé giustificare l'impiego di tale strumento al di fuori del rigoroso perimetro normativo (v. § 6.2 dell'Allegato 4/3 al D.lgs 118/2011 e ss.mm.ii.).

L'uso reiterato e la sistematica mancata restituzione entro la fine di ciascun esercizio considerato potrebbero, invero, essere indici sintomatici di una sostanziale incapacità della Regione di programmare adeguatamente i propri flussi di cassa, o peggio di un difetto di effettive coperture della parte "ordinaria" del bilancio e della impossibilità di finanziare tali latenti squilibri. In ragione del rischio di ridondanza sul principio di equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) il Collegio richiama l'attenzione della Regione alla individuazione di idonee misure anche gestionali al fine di riportare l'impiego dello strumento in esame nel perimetro normativo.

### **27.3 Verifica del rispetto dell'art. 117, comma 3, del Decreto-legge n. 34/2020**

Per quel che concerne la verifica del rispetto dell'art. 117, comma 3, del Decreto Legge n. 34/2020, nella surrichiamata nota istruttoria n. 9920 del 16.09.2021 si chiedeva, alla Regione, chiarimenti in ordine alla compatibilità tra quanto stabilito dall'art. 117, comma 3, del Decreto Legge n. 34/2020 (*"Per l'anno 2020, in deroga a quanto disposto all'articolo 3, comma 7, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, le regioni garantiscono l'erogazione ai rispettivi Servizi sanitari regionali, entro la fine dell'anno, del 100 per cento delle somme che la regione incassa nel medesimo 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, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale"*) e **l'utilizzo, nel corso del 2020, della cassa sanitaria per spese ordinarie, con conseguente mancata ricostituzione della stessa, a fine anno, per un importo di euro 337.851.449,20.**

Veniva, altresì, richiesto:

- a) la compilazione di una tabella nella quale l'Ente doveva riportare le somme incassate, nell'anno 2020, dallo Stato, a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e le somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destinava al finanziamento del servizio sanitario regionale (ccdd. "manovre aggiuntive" addizionali IRPEF, IRAP etc.);

- b) la trasmissione, sul versante della spesa, per ciascun ente facente parte del Servizio sanitario regionale, di una tabella con l'indicazione, in ordine all'annualità oggetto di esame, dei trasferimenti afferenti alle somme destinate al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale effettuati, su base mensile, a favore degli enti del SSR;
- c) la specificazione del *modus operandi* – con i relativi riferimenti normativi - impiegato per il trasferimento agli enti del Servizio sanitario delle somme incassate, nel corso del 2020, dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario, nonché di quelle che la stessa Regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destinava al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale;

La Regione, in riscontro alle prefate richieste, con la nota acquisita al prot. n. 10838 del 12/10/2021, ha affermato che *“la presenza dei rapporti incrociati tra le due casse (Ordinaria e Sanità) non ha impedito l'erogazione al Servizio sanitario regionale, entro la fine dell'anno, del 100% delle somme che la regione ha incassato nel 2020 dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale. È da sottolineare, infatti, che sul Conto Sanità insistono anche giacenze anteriori all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 7, del D.L. 35/2013”*.

A conferma di quanto rappresentato, nella ridetta nota, la Regione ha trasmesso la tabella della verifica del 100% trasmessa ai Ministeri competenti in occasione della verifica del 29 marzo 2021 e riportata nel relativo verbale della riunione.

Tabella n. 92 - Somme a titolo di finanziamento del SSR (Tavolo di verifica)

Risorse di Stato **	Trasferite da Stato	Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020					
		GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR ***	% trasferimento
		Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti	di cui rimanente in GSA			
(a)	(b)=bis+ter	(b)-bis	(b)-ter	(c)	(d)=(b)+(c)	(e)=(d)/(a )	
Risorse finanziamento indistinto 2020	9.902.232.445	421.619.124	214.290.815	207.328.309	9.480.613.321	9.902.232.445	100%
Risorse Covid ex decreti legge nn . 18/2020 34/2020 e 104/2020	328.813.194	165.088.838	-	165.088.838	163.724.356	328.813.194	100%
Risorse finanziamento vincolato 2020	250.906.817	159.194.053	122.924	159.071.129	91.712.765	250.906.817	100%
Risorse finanziamento ante 2020	1.349.636.137	334.153.277	85.716.568	248.436.709	1.015.482.860	1.349.636.137	100%
Totale risorse finanziamento ordinario 2020 e ante	11.831.588.593	1.080.055.292	300.130.307	779.924.985	10.751.533.302	11.831.588.593	100%

Risorse fiscali autonome regionali	Trasferite da Stato	Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020					
		GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR ***	% trasferimento
		Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti	di cui rimanente in GSA			



	(a)	(b)=bis+ter	(b)-bis	(b)-ter	(c)	(d)=(b)+(c)	(e)=(d)/(a)
							#DIV/0!
							#DIV/0!

Ulteriori risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali (art. 20 d.lgs. n. 118/2011)	Previsione da bilancio regionale	Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020					
		Totale	GSA		Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR ***	% trasferimento
			di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti	di cui rimanente in GSA			
	(a)	(b)=bis+ter	(b)-bis	(b)-ter	(c)	(d)=(b)+(c)	(e)=(d)/(a)
Finanziamento regionale aggiuntivo per extralea							#DIV/0!
Finanziamento regionale aggiuntivo lea per equilibrio bilancio							#DIV/0!
Ulteriori risorse regionali destinate al SSR							#DIV/0!
Ulteriori risorse regionali per Covid destinate al SSR							#DIV/0!
Risorse regionali per ripiano disavanzi anni pregressi							#DIV/0!
Payback	141.658.728	141.658.728		141.658.728		141.658.728	100%

Giudizio di parificazione Regione Campania - Es. 2020

<b>Totale risorse aggiuntive regionali</b>	<b>141.658.728</b>	<b>141.658.728</b>		<b>141.658.728</b>		<b>141.658.728</b>	<b>100%</b>
<b>Totale risorse Stato+Regione</b>	<b>11.973.247.323</b>	<b>1.221.714.020</b>	<b>300.130.307</b>	<b>921.583.713</b>	<b>10.751.533.303</b>	<b>11.973.247.323</b>	<b>100%</b>

*Somme a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale*

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Inoltre, relativamente alle richieste di cui ai punti a) e b), sopra riportati, la Regione ha, altresì, fornito, per ogni singolo Ente sanitario, il dettaglio dei trasferimenti erogati dalla cui sintesi è stato elaborato il prospetto che segue.

**Tabella n. 93 - Trasferimenti erogati agli Enti del SSR (dati Regione)**

anno 2020	riscosso dalla regione	trasferito enti sanitari	trasferito GSA	scostamento	% somme trasferite/riscosse nel mese
gen	1.454.832.480,83	755.040.399,84		699.792.080,99	52
feb	787.453.878,00	673.925.308,75		113.528.569,25	86
mar	1.621.064.799,36	775.718.198,73		845.346.600,63	48
apr	759.240.813,83	711.662.008,54		47.578.805,29	94
mag	1.000.055.111,69	720.846.608,20		279.208.503,49	72
giu	1.195.033.990,51	840.570.350,68		354.463.639,83	70
lug	1.050.693.332,00	742.825.475,05		307.867.856,95	71
ago	909.982.876,80	683.164.445,49		226.818.431,31	75
set	894.852.235,38	747.552.482,41		147.299.752,97	84
ott	855.864.682,62	941.552.285,15		-85.687.602,53	110
nov	566.702.146,14	755.359.625,10		-188.657.478,96	133
dic	735.812.247,44	1.400.614.781,16		-664.802.533,72	190
<b>totale trasf ASL, AO e GSA</b>	<b>11.831.588.594,60</b>	<b>9.748.831.969,10</b>	<b>1.080.055.292,60</b>	<b>1.002.701.332,90</b>	<b>92</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

**Dall'esame di tale prospetto emerge, in primo luogo, uno scostamento di euro 1.002.701.332,90 tra quanto ricevuto e quanto trasferito dalla regione agli Enti sanitari (al lordo dei trasferimenti verso GSA).**

Confrontando la tabella in oggetto con quella relativa alla verifica del 100%, trasmessa ai Ministeri competenti in occasione della verifica del 29 marzo 2021, si rileva che lo scostamento attiene ai trasferimenti alle AO e ASL. In buona sostanza dalla tabella del tavolo tecnico si evincono trasferimenti verso Enti sanitari (ASL e AO) pari ad euro 10.751.533.303 viceversa dalle tabelle fornite dalla Regione, in riscontro richiesta del magistrato istruttore (v. *supra* punto b), risulta un totale trasferimenti pari ad euro 9.748.831.969,10 con uno scostamento di euro 1.002.701.333,90.

**Tabella n. 94 – Confronto somme trasferite agli Enti del SSR e scostamenti tra dati Tavolo tecnico e Regione**

Somme trasferite ad Aziende del SSR – Tab. tavolo tecnico	Somme trasferite ad ASL e AO - Tab. nota di riscontro	scostamento
10.751.533.303	9.748.831.969,10	1.002.701.333,90

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione e dagli Enti del SSR

Orbene, in occasione dell'udienza camerale di preparifica, si è chiesto all'Amministrazione di motivare il prefato disallineamento (v. Ordinanza presidenziale n. 58/2021).

Ad avviso della Regione, la somma trasferita agli Enti del servizio sanitario regionale ammonta a euro 10.751.533.303 e non vi sarebbe alcun reale scostamento tra l'importo rilevato dal Ministero e quello riferito, nel corso dell'istruttoria, dai singoli Enti sanitari. Infatti, ad avviso della Regione gli Enti del SSR – almeno quelli aderenti alla Centrale Unica dei pagamenti - avrebbero trasmesso, unicamente, i dati relativi agli utilizzi e rendicontazioni, mese per mese, delle risorse rese disponibili dalla Regione, mediante il finanziamento alla SO.RE.SA. e non già quelli relativi alle complessive somme trasferite dalla stessa Regione ai predetti Enti, sicché il dato esposto nella colonna *“Trasferito Enti Sanitari”*, della tabella n. 92 sopra riportata, sarebbe un dato parziale. La Regione ha, quindi, evidenziato che la *“tabella utilizzata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per verificare il rispetto dell'adempimento citato (v. supra Tabella n. 92) non può che includere anche le somme trasferite alla SO.RE.SA. per le citate funzioni istituzionali a servizio del SSR”*.

A seguito delle esposte argomentazioni, la Sezione ha svolto ulteriori approfondimenti, verificando la presenza nello stato patrimoniale, e nella nota integrativa, di un credito della regione Campania verso SO.RE.SA. pari a euro 1.617.202.555,01; ossia, di un valore capiente rispetto al mentovato disallineamento. Pertanto, le surriportate argomentazioni, espresse, dai rappresentanti della Regione, anche nel corso dell'udienza di preparifica, appaiono condivisibili in quanto sembrano trovare riscontro nelle scritture economico-patrimoniali dell'Amministrazione.

Per quanto attiene, invece, all'adempimento dell'obbligo di trasferire, nel corso dell'annualità oggetto di esame, il 100% delle risorse alle Aziende del SSR (v. Decreto Legge n. 34/2020 all'art. 117, comma 3), lo stesso è stato conseguito, mediante il trasferimento del

saldo di risorse in GSA, senza però che, a sua volta, quest'ultima – al netto delle risorse necessarie al proprio fabbisogno - provvedesse alla concreta erogazione in favore degli Enti del SSR entro il termine dell'esercizio 2020, secondo quanto previsto dal richiamato art. 117. Sull'argomento, la Regione ha precisato che "GSA (Gestione Sanitaria Accentrata) è a tutti gli effetti formali e sostanziali un Ente del SSR che gestisce autonomamente una parte di finanziamento sanitario per la copertura di costi direttamente sostenuti dalla GSA quali ad esempio: servizi per assistenza specialistica ed ospedaliera da IRCCS ed Ospedali Classificati, contributo all'ARPAC, utenze, consulenze e servizi vari. Ne consegue che l'adempimento già più volte richiamato, relativo al trasferimento al Servizio Sanitario Regionale delle risorse incassate nel medesimo anno dallo stato, non può che essere valutato considerando anche la GSA all'interno del perimetro del Servizio Sanitario Regionale".

Non ritenendo esaustive le riportate argomentazioni, in occasione dell'udienza di preparifica, si è chiesto alla Regione di riferire in merito alle risorse transitate e rimaste in GSA, pari a euro 779.924.985, così come da verbale del Tavolo tecnico di verifica del 29/03/2021 (v. infra Tabella n. 95).

**Tabella n. 95 – Tavolo tecnico - somme trasferite a GSA**

<b>totale</b>	<b>Di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti</b>	<b>Di cui rimanente in GSA</b>
(b)=bis+ter	(b)-bis	(b)-ter
421.619.124	214.290.815	207.328.309
165.088.838	-	165.088.838
159.194.053	122.924	159.071.129
334.153.277	85.716.568	248.436.709
<b>1.080.055.292</b>	<b>300.130.307</b>	<b>779.924.985</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In merito alla destinazione delle risorse, pari a euro 779.924.985, rimaste in GSA al termine dell'esercizio, la Regione nelle memorie conclusive ha specificato che la somma di euro

- 151 MLN è stata destinata alla copertura del fondo rischi in GSA;

- 76 MLN è stato destinata al pagamento di fornitori di beni e servizi acquistati direttamente dalla GSA;
- 553 MLN è stato destinata alle Aziende Sanitarie. In particolare, nel corso dell'udienza di preparifica, i Rappresentanti della Regione, in risposta a una specifica richiesta da parte del Magistrato relatore, hanno ulteriormente precisato che una parte della somma di 553 mln, pari a circa 140 mln, sarebbe, in realtà, destinata alle operazioni di *pay back* e, pertanto, non distribuibile agli Enti del SSR, mentre la restante parte, di circa 410 mln di euro, è contabilizzata nel bilancio GSA come debito nei confronti dei ridetti Enti sanitari, seppur non trasferita per cassa, ai medesimi, al termine dell'esercizio.

Ciò posto, va ricordato che, in conformità alla previsione di cui al richiamato art. 19, la regione Campania ha optato, con il Decreto Commissariale n. 80 del 16/07/2012, per la gestione diretta, per il tramite di GSA, di una parte di finanziamento sanitario per la copertura di costi direttamente sostenuti dalla stessa gestione accentrata tra cui, a titolo esemplificativo *“servizi per assistenza specialistica ed ospedaliera da IRCCS ed Ospedali Classificati, contributo all'ARPAC, utenze, consulenze e servizi vari”* (v. nota di riscontro prot. n. 527230 del 25/10/2021). Sicchè, come riferito dall'Amministrazione, *“la GSA è a tutti gli effetti formali e sostanziali un Ente del SSR”* che gestisce, autonomamente, una quota del servizio.

In ragione di ciò, ad avviso della Regione, *“l'adempimento già più volte richiamato, relativo al trasferimento al Servizio Sanitario Regionale delle risorse incassate nel medesimo anno dallo stato, non può che essere valutato considerando anche la GSA all'interno del perimetro del Servizio Sanitario Regionale”*.

Ad avviso dell'Amministrazione (e per come certificato dal Tavolo di Verifica ministeriale), pertanto, l'erogazione del 100% delle risorse incassate dallo Stato, al servizio sanitario regionale, sarebbe stata soddisfatta con il trasferimento della residua somma di euro 779.924.985 (*recte* 410 mln circa come emerso nel corso dell'udienza di preparifica) in GSA.

Tuttavia, le riportate conclusioni della Regione non appaiono condivisibili.

In buona sostanza, la Sezione osserva che dalla lettura “a sistema” del D.lgs. 118/11, in particolare degli articoli 19, 20,21, 22 e 29, deriva la possibilità di definire la “gestione sanitaria accentrata” come una sorta di “*reporting entity*”; ossia, come un centro di responsabilità, interno alla Regione, e non distinto da questa, al quale è affidato il precipuo compito di rilevazione contabile dei fatti gestionali che afferiscono al sistema sanitario regionale.

La predetta rilevazione deve avvenire in conformità alle previsioni di cui all’art. 29 richiamato. Tale articolo, nel descrivere le modalità di contabilizzazione, nel bilancio di GSA, delle risorse trasferite dallo Stato, a titolo di finanziamento ordinario del SSR, come “credito VS lo Stato per FSR indistinto da distribuire” e come “debito” verso le singole aziende di pari importo, prevede, al contempo, che la quota di finanziamento trattenuta dalla GSA, per attività direttamente gestite, venga rilevata come provento della GSA stessa (“contributi in conto esercizio da Regione per quota FSR”) riducendo, di pari importo, il FSR indistinto da distribuire.

Pertanto, al netto delle risorse finalizzate a soddisfare il fabbisogno diretto della gestione sanitaria accentrata, le risorse assegnate agli enti sanitari, e non trasferite, rappresentano un debito “verso gli enti del SSR” la cui esistenza al termine dell’esercizio, come nel caso di specie, comprova, anche contabilmente, il mancato trasferimento integrale delle risorse come, invece, previsto dall’art. 117 del D.L. 34/2020. Per le considerazioni sopra espresse, il Collegio rileva che sebbene l’adempimento al predetto obbligo, certificato dal Tavolo di verifica del Ministero in data 29 marzo 2021, sia stato formalmente conseguito, le modalità impiegate non appaiono coerenti con la finalità della norma, volta ad assicurare la disponibilità di risorse liquide agli enti del servizio sanitario impegnati in prima linea nella gestione della pandemia.

## 27.4 L'analisi dei LEA, anticipazioni di tesoreria, ITP: Regione ed Enti del Servizio sanitario regionale. il “Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria”

I “Livelli essenziali di assistenza” (di seguito, LEA) sono stati oggetto di una radicale modifica con l'introduzione del “Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria” (di seguito, NSG,) previsto dal DM 12 marzo 2019, che sostituisce, a far data dall'1.01.2020, il vecchio sistema di monitoraggio. Tale sistema è basato sulle informazioni acquisite dal “Nuovo sistema informativo sanitario (di seguito, NSIS) e mira a migliorare la misurazione in termini di qualità, efficienza e appropriatezza il Servizio Sanitario Nazionale.

La continua attenzione del Legislatore nella introduzione di strumenti di misurazione efficienti è legata a doppio filo alla consapevolezza della rilevanza fondamentale dei diritti cui quelle prestazioni sono finalizzate, primo fra tutti il diritto alla salute che, secondo l'insegnamento della Consulta, è finanche sottratto a valutazioni di sostenibilità: *“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”* (v. Corte costituzionale n. 215/2016).

### 27.4.1 La verifica del raggiungimento dei LEA: le analisi condotte sulla Regione e sugli Enti del SSR.

La verifica del raggiungimento dei LEA, da parte della Regione e degli Enti del SSR, è stata oggetto, da parte di questa Sezione, di specifici quesiti istruttori. Invero, non vi è chi non veda come la tematica *de qua* non possa non rappresentare elemento imprescindibile nell'ambito del Giudizio di parificazione del rendiconto regionale. Giova ricordare, al riguardo, come, in diverse occasioni, la Corte costituzionale abbia affermato il fondamentale principio in virtù del quale la contabilità afferente ai LEA **dev'essere chiaramente riconoscibile, in termini di entrate e spese e, in contabilità economica, di costi e ricavi.** Ciò in quanto condizione necessaria alla verifica del rispetto dell'effettività del diritto alla salute è il finanziamento e l'efficace erogazione della prestazione. D'altra parte, come stigmatizzato dalla stessa Consulta, deve essere *“la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne l'erogazione”* (cfr. ex



plurimis, C. Cost., sentt. nn. 115/2021,169/2017, 62/2020, 72/2020, 78/2020, 91/2020,157/2020, 132/2021).

In questa prospettiva, allo Stato spetta predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e attuazione dei LEA, affinché questi non restino solo una previsione programmatica. Di converso, è compito delle Regioni e, a valle, delle Aziende sanitarie, collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello relativo ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Ne deriva, pertanto, che, anche dopo l'introduzione del principio del "pareggio di bilancio" ad opera della legge Costituzionale n. 1/2012, la tutela dei livelli essenziali di assistenza non tollera compressioni, nemmeno attraverso un giudizio di "sostenibilità finanziaria" cui invece sono sottoposte le prestazioni socio - sanitarie diverse da quelle non fondamentali. D'altronde la valutazione di compatibilità dei LEA con le risorse finanziarie disponibili viene ad essere già fissata mediante la loro definizione in sede legislativa. Dunque, i LEA, una volta correttamente determinati, a differenza delle altre prestazioni sociali, assumono natura di "variabile indipendente" della programmazione finanziaria e non viceversa.

#### **27.4.2 Le verifiche istruttorie effettuate sulla Regione**

Con nota istruttoria n. 9920, del 16.09.2021, si è chiesto alla Regione di comprovare il rispetto, nel corso dell'annualità 2020 dei LEA, così come modificati dal "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria" di cui al DM 12 marzo 2019, pubblicato, in G.U., il 14 giugno 2019 - operativo a far data dal 1 gennaio 2020 - le cui specifiche tecniche sono illustrate nella circolare applicativa (DM 12 marzo 2019, art. 3, comma 1) del 27 ottobre 2020, che contiene le schede tecniche degli indicatori NSG (prevenzione, distrettuale, ospedaliera, contesto ed equità) e la metodologia per il calcolo. Al riguardo, l'Amministrazione ha riferito di aver raggiunto, per il 2019, la c.d. "soglia di adempienza" in ordine ai LEA, atteso che i dati afferenti a tale esercizio vengono asseverati come gli ultimi disponibili a tal fine. Invero, nella nota di risposta n. 10838, del 12.10.2021, viene affermato, fra l'altro, che *"Con riferimento alla garanzia dei LEA si riporta di seguito quanto certificato dal tavolo di verifica degli Adempimenti nel verbale relativo alle verifiche del 29 marzo e 22 luglio 2021 relativamente al 2019 (ultimo anno oggetto di valutazione nazionale):*

*“... relativamente al monitoraggio dell'erogazione dei LEA, rilevano che il punteggio complessivo dell'adempimento e) (Griglia LEA) registra nel 2019 un punteggio pari a 168, confermando il raggiungimento della soglia di adempienza già positivamente valutato nel 2018”.*

La Regione ha confermato che, alla data del presente giudizio, non è ancora avvenuta la certificazione in ordine all'avvenuto rispetto dei LEA per il 2020 (v. nota prot. n. 601420 dell'1/12/2021).

### **27.4.3 Le verifiche istruttorie effettuate sugli Enti del SSR**

Questa Sezione, con nota istruttoria n. 9919, del 16.09.2021, ha formulato a ciascun Ente facente parte del Servizio sanitario regionale (di seguito, SSR), le seguenti richieste:

a) produrre la necessaria contabilità analitica, inerente all'annualità 2020, per la ricostruzione e verifica:

a.1) dei ricavi per contributi per finanziamento dei LEA;

a.2) dei costi per il sostenimento dei LEA;

b) specificare se eventuali ritardi, mancanze o insufficienze nei finanziamenti regionali oppure problematiche afferenti all'azione della Soresa S.p.A. abbiano ipoteticamente condizionato in negativo il raggiungimento dello standard minimo o comunque un livello di poco superiore al minimo dei LEA.

Gli Enti destinatari (Aziende Sanitarie e Aziende ospedaliere) delle prefate richieste sono stati i seguenti:

ASL Avellino

ASL Benevento

ASL Caserta

ASL Napoli 1 centro

ASL Napoli 2 nord

ASL Napoli 3 sud

ASL Salerno

AO Cardarelli

AO Dei colli

AO S. Giovanni SA

AO Moscati AV  
 AO Rummo BN  
 AO Ruggi D'Aragona  
 AO Santobono  
 AO S. Anna e S. Sebastiano CE  
 AOU Vanvitelli NA  
 AOU Federico II NA  
 AO Pascale NA

Nel prospetto seguente sono riportate, opportunamente sintetizzate, le risposte degli Enti sopra elencati:

**Tabella n. 96 – Sintesi riscontri Enti del SSR**

Ente (ASL/AO)	Adozione/Invio della contabilità analitica	Effetto eventuali carenze e/o ritardi delle politiche regionali/Soresa a scapito dei LEA	Mancata risposta
ASL AV	NO		X
ASL BN	NO	NESSUNO	
ASL CE	NO		X
ASL NA 1 CENTRO	NO	NESSUNO	
ASL NA 2 NORD	NO	NESSUNO	
ASL NAPOLI 3 SUD	NO	NESSUNO	
ASL SA	NO		X
AO CARDARELLI	NO		X
AO DEI COLLI	NO	NESSUNO	
AO S. GIOVANNI			
AO MOSCATI	NO	NESSUNO	
AO RUMMO	SI	NESSUNO	
AO RUGGI D'ARAGONA	NO	NESSUNO	
AO SANTOBONO	NO	NESSUNO	

AO S. ANNA E S. SEBASTIANO	NO	NESSUNO	
AOU VANVITELLI	NO	NESSUNO	
AOU FEDERICO II	NO		X
AO PASCALE	NO	NESSUNO	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Enti del SSR

Prima di passare all'esame delle risposte, si evidenzia che molte delle risposte pervenute recano un contenuto pressoché sovrapponibile.

**Significativa appare altresì la circostanza che, su un totale di 18 Enti istruiti, tra ASL e Aziende Ospedaliere, quasi il 30% non abbia fornito alcun riscontro mentre 11 su 18 hanno dichiarato che non vi è stato alcun ritardo, mancanza o insufficienza nei finanziamenti regionali, o problematiche afferenti all'azione della So.re.sa. S.p.A. in grado di condizionare negativamente il raggiungimento dello *standard* minimo o comunque un livello di poco superiore al minimo dei LEA.**

Peraltro, dall'istruttoria svolta è emersa l'assenza, nella quasi totalità degli Enti sanitari, di un sistema di contabilità analitica, attraverso cui registrare e catalogare i costi associati ai diversi processi, distinguendoli per natura (ad es. costi diretti e indiretti, costi fissi e variabili, costi *standard* e anormali).

Va rimarcato come l'assenza, nella quasi totalità degli Enti istruiti, di un sistema di contabilità analitica non rappresenta solo una carenza censurabile sotto il profilo della *scientia artis* - i cui contenuti possono ricavarsi dagli *standard*, nazionali e internazionali, dell'economia aziendale e gestionale - ma costituisce, altresì, anche un *vulnus* a precise norme di legge.

Al riguardo, giova ricordare che l'adozione di un sistema di contabilità analitica, da parte degli Enti del SSR, è stata resa obbligatoria già a far data dal 1992, dall'articolo 5, comma 5, lett. d), del d.lgs. n. 502, in base al quale "[...] le regioni emanano norme per la gestione economico finanziaria e patrimoniale delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, informate ai principi di cui al codice civile, così come integrato e modificato con decreto legislativo

9 aprile 1991, n. 127, e prevedendo: [...] *la tenuta di una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità che consenta analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati*”.

L’obbligo è stato, poi, ripetutamente ribadito dalle Intese Stato – Regioni, via via succedutesi, a partire da quella firmata il 23 marzo 2005 il cui articolo 3, comma 7, stabilisce che *“Le Regioni si impegnano ad adottare una contabilità analitica per centri di costo e responsabilità, che consenta analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati in ciascuna azienda unità sanitaria locale, azienda ospedaliera, azienda ospedaliera universitaria, ivi compresi i policlinici universitari e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e ciò costituisce adempimento cui sono tenute le Regioni per l’accesso al maggior finanziamento”*. Successivamente, il D.M. 16 febbraio 2001 ha istituito il nuovo modello “LA” di rilevazione dei dati di costo delle Aziende sanitarie e dei Servizi sanitari regionali (SSRSSR), associati all’erogazione dei LEA<sup>13</sup>.

Ciò posto, va rilevato come la riforma si sia inserita in un quadro di riferimento nazionale che, basandosi sulla omogeneità dei dati raccolti, vuole pervenire a una confrontabilità *infra* e interregionale delle informazioni prodotte. È di immediata evidenza che la confrontabilità dei costi necessari, come presupposto indispensabile, l’esistenza di un sistema regionale di contabilità analitica predisposto per rispondere alle specifiche esigenze informative poste dal modello LA. Tale sistema deve consentire la raccolta, a livello aziendale, dei dati di costo analitici secondo schemi predefiniti ed omogenei a livello nazionale e, in particolare, regionale.

In tal modo, si arriva a disporre delle informazioni sui costi sostenuti, a livello aziendale e regionale, per garantire gli specifici livelli e sub-livelli di assistenza ai cittadini assistiti nelle

---

<sup>13</sup> Tale modello ha articolato le tre macro-aree di attività dei LEA, così come recepite dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017, nei singoli sub-livelli di assistenza, con il dettaglio utile per il confronto tra i costi sostenuti e il livello dei servizi erogati. Infine, nel 2019, tale modello è stato oggetto di una ulteriore revisione, atteso il ruolo che esso è chiamato a svolgere dalla normativa sul federalismo fiscale; cfr., al riguardo, “Supplemento ordinario, n. 23, alla G.U., Serie Generale, n. 147, del 25.06.2019 – LINEE GUIDA LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DEL MODELLO LA”.

La revisione del modello LA, operata dal richiamato intervento, si pone alcuni obiettivi fondamentali: definire, più puntualmente, i costi da imputare ai diversi livelli e sub-livelli assistenziali e i collegamenti con il Conto economico, al fine di garantire la compilazione in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale; consentire l’analisi integrata tra i costi per livelli assistenziali e le prestazioni erogate, come rilevate dal NSIS. allineare gli strumenti di governo della sanità della regione e delle aziende sanitarie, utilizzando la stessa base informativa nella valutazione delle *performance* aziendali.

singole aziende e regioni, per consentire lo svolgimento di analisi comparative sia a livello centrale che a livello regionale.

La Regione, con le memorie trasmesse in occasione dell'udienza di preparifica (v. nota prot. n. 601420 dell'1/12/21), ha contestato la circostanza affermando che *“tutti i contributi erogati dalla Regione alle Aziende sono finalizzati al finanziamento dei LEA e che di fatto la rendicontazione in termini di ricavi e di costi di tali finanziamenti trova la loro naturale rappresentazione nel modello LA, che costituisce uno degli allegati obbligatori al bilancio di esercizio. Alla data di predisposizione delle relazioni di riscontro da parte delle Aziende Sanitarie, la predisposizione del bilancio di esercizio 2020, e quindi del modello LA relativo al medesimo esercizio, erano ancora in corso.*

*Dunque, tutti gli Enti del SSR sono necessariamente dotati di un sistema di contabilità analitica in assenza del quale non sarebbe possibile la ricostruzione e quindi la rappresentazione nel modello LA dei ricavi e dei costi per il sostenimento dei LEA”.*

L'Amministrazione ha, altresì, fatto presente di aver impartito alle Aziende Sanitarie numerose istruzioni e linee guida per la corretta rilevazione dei costi e ai fini della predisposizione di un sistema di Contabilità Analitica, segnalando a tal riguardo il Decreto del Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di Rientro n. 67/2019, con il quale sono state definite *“specifiche linee guida per la corretta ed uniforme implementazione del modello di contabilità analitica a livello di singolo Ente (...) regole comuni per la rilevazione e la rendicontazione di prestazioni, risorse, ricavi e costi, volte a consentire la valutazione della performance realizzata a livello di Azienda e di singola Unità Operativa/Centro di Rilevazione).* Ha, infine, soggiunto che è in fase di completamento il passaggio *“di tutte le Aziende Sanitarie ad un unico sistema amministrativo contabile su piattaforma SAP (le uniche aziende non ancora transitate sono l'ASL Napoli 3, AO Moscati e AOU Ruggi, per le quali la transizione è prevista entro il primo semestre 2022) che è nativamente predisposto con un sistema di contabilità analitica, sviluppato secondo le logiche definite dal precitato DCA 67/2019”.*

La Sezione, pur prendendo atto delle riportate argomentazioni, evidenzia che, a eccezione dell'AO Rummo, nessun altro Ente sanitario ha riferito espressamente dell'impiego del modello LA o fornito informazioni specifiche sulle modalità di rilevazione dei costi e ricavi, connessi alla predetta erogazione. Pertanto, il Collegio, con ogni più ampia riserva di verifica delle questioni oggetto di istruttoria nell'ambito dei cicli di controllo successivi sui bilanci degli Enti sanitari e della stessa Regione, richiama, in questa Sede,

l'Amministrazione regionale ad un'attenta vigilanza sull'effettivo adeguamento da parte delle Aziende alle direttive impartite per un'adeguata implementazione del sistema di contabilità analitica.

## 27.5 Anticipazioni di tesoreria e ITP: le verifiche istruttorie condotte sugli Enti del SSR

Con la summenzionata nota istruttoria n. 9919 del 16.09.2021 sono state formulate, alle Aziende del SSR, ulteriori richieste di chiarimento e segnatamente:

- comunicare se e in che misura l'Ente, per l'annualità 2020, avesse fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, nonché l'ammontare, calcolato per la medesima annualità, degli interessi passivi corrisposti;
- trasmettere l'indice di tempestività dei pagamenti, I.T.P., per le annualità 2016-2020, avendo cura di fornire, limitatamente all'esercizio 2020, il dettaglio di tale indice per ogni singolo trimestre;
- specificare se il valore assunto dall'ITP fosse stato determinato, unicamente, in riferimento ai pagamenti effettuati, direttamente, oppure se tale valore venisse a determinarsi anche tenendo conto della tempistica dei pagamenti effettuati, per conto dell'Azienda stessa, dalla società Soresa S.p.A. quale "Centrale unica di pagamenti".

I riscontri alle predette richieste sono esposti nel prospetto di sintesi che di seguito si riporta.

**Tabella n. 97 - Sintesi riscontri Enti del SSR**

ENTE	RICORSO ANTICIP. CASSA	ADESIONE CUP	ITP ANNUO 2018	ATP ANNUO 2019	ITP ANNUO 2020	CRITICITA' SEGNALATE SU SORESA (CUP)
AO CARDARELLI	NO	SI	134	10	18	NO
AO DEI COLLI*	NO	NO	13	37	20	NO
AO PASCALE	NO	NO	-19	-14	-11	NO
AO S. GIOVANNI E RUGGI*	NO	NO	23	12	4	NO
AO S. ANNA E S. SEBASTIANO*	NO	SI	26	54	0,7	NO

AO S. PIO*	NO	NO			25	NO
AO VANVITELLI	NO	NO	62	61	33	NO
AO SANTOBONO	NO	NO	-38,37	-18,42	-34,86	NO
AO FEDERICO II	NO	NO	-14,2	-19,96	11,96	NO
AO MOSCATI	NO	NO	5	-6,99	-0,67	NO
ASL CASERTA	SI	NO	3	-17	-2	NO
ASL NAPOLI 1*	NO	SI	48	124	53	NO
ASL SALERNO*	NO	SI	46	32	-6	NO
ASL AVELLINO*	NO	NO	26	43	32	NO
ASL BENEVENTO*	NO	SI	28	23	56	NO
ASL NAPOLI 3*	NO	SI	95	55	4	NO
ASL NAPOLI 2*	NO	NO	47	32	16	NO

\*Enti che hanno provveduto alla scomposizione dell'I.T.P.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Enti del SSR

Dall'esame delle surriportata tabella emerge, in modo netto, che la quasi totalità degli Enti istruiti, ad eccezione dell'ASL di Caserta, non ha avvertito la necessità di far ricorso all'anticipazione di tesoreria per fronteggiare eventuali possibili ritardi nei trasferimenti delle risorse ad essi destinati. Peraltro, giova ricordare come tutti gli Enti istruiti abbiano dichiarato di non aver riscontrato ritardi nel trasferimento delle risorse destinate al servizio sanitario da parte della Regione.

Per quel che concerne i tempi medi di pagamento (di seguito, ITP) emerge, in linea generale, un diffuso miglioramento. Al riguardo, va segnalato che la stragrande maggioranza degli Enti ha posto in rilievo come a incidere negativamente sull'I.T.P. siano i pagamenti del debito pregresso. Invece, in ordine ai pagamenti correnti non vengono a registrarsi rilevanti ritardi.

Va, altresì, rammentato che la Regione Campania, al fine di favorire un miglioramento del ciclo dei pagamenti, ha implementato una procedura centralizzata di gestione della liquidità per i pagamenti destinati ai fornitori che, congiuntamente ad altri strumenti (v. fattura elettronica), ha lo scopo di ottenere una riduzione dei tempi medi dei pagamenti.

Come è noto, l'I.T.P. esprime il ritardo delle amministrazioni nei pagamenti oltre ai trenta giorni previsti per legge per saldare le fatture (cfr. D.lgs. n. 192/2012 e dall'art.9 del DPCM



del 22 settembre 2014). Quanto maggiore è, rispetto allo zero, il valore assunto dall'indice, tanto più grave è il ritardo nel pagamento. In altri termini, tanto maggiore è il ritardo, tanto maggiore sarà l'indice risultante. Tale indice è diretto, quindi, a verificare il rispetto delle tempistiche di pagamento prescritte dalla normativa sia europea che nazionale.

Ciò premesso, nei prospetti appresso riportati si pone in rilievo l'andamento dell'indice di che trattasi.

Al fine di porre in essere una più compiuta analisi dei tempi medi di pagamento, si è proceduto, nella prima delle tabelle seguenti, a rielaborare gli I.T.P. afferenti a quella parte degli Enti esaminati che presentano un indice "corrente", in ordine all'annualità oggetto di esame, negativo. Segnatamente, si è proceduto a distinguere fra I.T.P. riferito ai "debiti pregressi" e ITP inerente ai "debiti correnti" (ossia, calcolato rispetto a fatture ricevute nell'anno 2020). Orbene, dalla lettura di tale tabella si rileva come persistano, ancora, criticità in ordine alla gestione della massa debitoria pregressa.

**Tabella n. 98 – Scomposizione ITP**

* SCOMPOSIZIONE ITP	2020 - ITP CORRENTE	2020 - ITP DEBITI PREGRESSI
AO SAN GIOVANNI E RUGGI	-10	58
AO SAN PIO (EX RUMMO)	-1	149
AO FEDERICO II	-17	114
ASL NAPOLI 1	-4	354
ASL SALERNO	-29	121
ASL BENEVENTO	-5	206
ASL NA 2 NORD	-13.20	154,29

Fonte: dati forniti dagli Enti del SSR

Infine, per ragioni di chiarezza espositiva, si evidenzia, nei prospetti che seguono, un ulteriore grado di dettaglio, atteso che, una parte degli Enti sanitari istruiti, ha fornito la scomposizione dell'indice *de quo* per ogni singolo trimestre dell'anno 2020.

Tabella n. 99 – Andamento ITP trimestrale 2020

Andamento ITP trimestrale annualità 2020	I trimestre		II trimestre		III trimestre		IV trimestre	
	corrente	pregresso	corrente	pregresso	corrente	pregresso	corrente	pregresso
ASL NAPOLI 3	-23,23	341,97	-17,75	628,91	-23,58	353,55	-24,24	929,23
AO SANT'ANNA E SAN SEBASTIANO (OSP. CIVILI)	-13,9	12,98	-19,73	-2,94	-14,37	7,6	-16,37	-2,92
AO SAN GIOVANNI E RUGGI	-26,22	27	-17,48	35,08	-15,11	495,51	2,34	420,13
AO DEI COLLI	-24,25	nd	-17,85	nd	13,74	nd	-17,97	nd
AO SAN PIO (EX RUMMO)	-9	91	11	95	-4	326	-6	346
AO FEDERICO II	-36,93	38,11	-22,39	126,17	-12,9	409,49	-14,92	715,98
ASL BENEVENTO	-26,26	101,17	-17,08	128,96	-5,02	501,25	3,94	597,66
ASL SALERNO	-45,8	19,46	-24,12	55,68	-35,17	642,3	-21,05	554,7
ASL AVELLINO	-17,33	nd	-7,32	nd	6,79	nd	-0,37	nd

Fonte: dati forniti dagli Enti del SSR

In definitiva, dai dati di sintesi esposti nei prospetti sopra riportati, si evince che il tendenziale miglioramento dell'indice in esame può ritenersi ascrivibile, prevalentemente, al miglioramento registrato in ordine ai tempi medi di pagamento dei "debiti correnti", ovvero delle fatture ricevute nell'anno 2020, mentre continuano a pesare, negativamente, i pagamenti dei debiti più vetusti.

**Infine, in *subjecta materia*, l'attenzione della Sezione si è soffermata sulla verifica del rispetto dell'articolo 1, comma 865, della legge n.145/2018, che, com'è noto, ha inteso collegare, a doppio filo, la *performance* degli organi di vertice degli enti sanitari al miglioramento dei tempi di pagamento delle fatture.**

Infatti, l'art.1, comma 865, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, disciplinando gli Enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, stabilisce, fra l'altro, che le Regioni e le Province autonome "provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato". Segnatamente, la norma surrichiamata prevede che la quota dell'indennità, condizionata al riconoscimento di tale obiettivo, non possa essere inferiore al 30 per cento e

declina, poi, singoli scaglioni, che modulano il riconoscimento di tale quota, in base ai giorni di ritardo registrati e alla riduzione del debito commerciale residuo. Ai sensi del successivo comma 860, per l'applicazione delle misure di cui al comma 865, si fa riferimento ai tempi di pagamento e al ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, nonchè al debito commerciale residuo, di cui all'art. 33 del D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33. Infine, il comma 866 prevede che le Regioni trasmettono *“una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865”* al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'art. 12 dell'intesa sancita, il 23 marzo 2005, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, aggiungendo che *“[l]a trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191”*. La disposizione in esame rappresenta, dunque, una condizione per l'erogazione di una quota (cd. premiale) del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) a cui concorre ordinariamente lo Stato. Come lapidariamente stigmatizzato dalla Consulta (cfr. sentenza Corte cost. 78/2020), si tratta di una misura volta ad incentivare la lotta contro il ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione che si aggiunge a quella già prevista dall'art. 41, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito. Con nota istruttoria n. 9920, del 16.09.2021, questa Sezione ha chiesto alla Regione di relazionare, con il corredo di idonea documentazione a supporto, in ordine all'avvenuto adeguamento dei contratti dei direttori generali e dei dirigenti amministrativi di tutti gli enti sanitari regionali, alla clausola normativa sopra richiamata; se l'Amministrazione avesse relazionato in merito al “Tavolo di verifica” sia in ordine agli adempimenti di cui all'art. 41, comma 4, del citato D.L. 66/2014, che dell'art. 1, comma 866, della richiamata L. 145/2018; e infine, se, e in che misura, fosse intervenuto il trasferimento delle risorse del fondo sanitario nazionale, connesse al rispetto degli adempimenti di cui alle precitate disposizioni.

La Regione, con nota di risposta n. 10828, del 12.10.2021, ha dichiarato, fra l'altro, di aver approvato, con la DGRC n° 549, del 12/11/2019, il nuovo schema di contratto per l'incarico di Direttore Generale e, a cascata, di Direttore Amministrativo con l'inserimento di uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento, ai fini del riconoscimento

dell'indennità di risultato, ha poi descritto, sinteticamente, l'articolazione per fasce di valutazione in relazione ai tempi di pagamento, nonché ha riferito che, alla data del riscontro istruttorio, non risultava ancora intervenuta la verifica del competente "Tavolo" ministeriale, ferma al 2019.

L'Amministrazione ha fatto presente, altresì, che, alla data di riscontro, **non risultava erogata alcuna indennità non essendo ancora terminato il processo di valutazione dei Direttori Generali**; su tale punto dall'esame dei riscontri istruttori dei predetti Enti è possibile ricavare che la mancata erogazione dell'indennità è riconducibile, al contempo, sia al fatto che il procedimento di valutazione, relativo agli anni 2016 e seguenti, da parte della Regione Campania è ancora in corso, sia alla circostanza in ordine alla quale gli incarichi per i Direttori Generali, nominati dopo l'entrata in vigore del nuovo schema contrattuale, non sono ancora scaduti.

La Sezione prende atto della descritta modifica dei contratti dei direttori generali e si riserva, al contempo, in occasione dei controlli sui cicli di bilancio successivi della Regione e dei medesimi Enti del servizio sanitario regionale, di verificare l'adeguatezza del modello approvato rispetto all'obiettivo normativo volto a ottenere una maggiore responsabilizzazione dei vertici amministrativi rispetto al miglioramento dei tempi di pagamento.

## **28 La gestione dei residui. Analisi gestione residui attivi.**

Un'attenta analisi ed un costante monitoraggio dei residui attivi e passivi sono decisivi per la definizione di un chiaro e trasparente quadro delle posizioni debitorie e creditorie riferibili all'ente territoriale. È proprio attraverso le predette attività che, con particolare riferimento ai residui attivi, l'amministrazione è in grado di effettuare un adeguato, consapevole e corretto accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), la cui determinazione non può prescindere, difatti, da una rigorosa ricognizione di tali poste di bilancio.

Per tali ragioni riveste fondamentale rilevanza il riaccertamento ordinario dei residui, in quanto procedimento finalizzato a garantire l'effettività del principio dell'equilibrio

bilancio (art. 81 Cost.) tanto che l'art. 3, comma 4, del Dlgs n. 118/2011 e ss.mm.ii. lo colloca come snodo cruciale della rendicontazione. Infatti, la richiamata disposizione ne esalta la riferita funzione di stretta strumentalità quando afferma che *“al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento. Le regioni escludono dal riaccertamento ordinario dei residui quelli derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo II e, fino al 31 dicembre 2015, i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto. Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimutate. La costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese. Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e agli stanziamenti correlati, dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente, necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate, sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Il riaccertamento ordinario dei residui è effettuato anche nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria. Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate”*.

Il riaccertamento **dei residui attivi e passivi** consiste, dunque, nella verifica delle ragioni del mantenimento di ciascuno di essi in bilancio (art. 3, comma 4, D.lgs. n. 118/2011, nonché relativo Allegato 4/2, § 9.1.). A tal fine, tutte le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, e in ogni caso, prima della predisposizione del rendiconto, una ricognizione dei residui attivi e passivi diretta a verificare: la fondatezza giuridica dei crediti accertati e dell'esigibilità del credito; l'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno; il permanere delle posizioni debitorie effettive

degli impegni assunti; la corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.

**Tabella n. 100 – Residui attivi 2020**

TIT	Residui iniziali al 01/01/2020	Economie	Maggiori accertamenti	Riscossioni in c/residuo	Residui dai residui	Accertato	Riscossioni competenza	Residui dalla competenza	Totale residui al 31/12/2020
TIT 1	2.258.558.752,14	- 45.865.444,38	-	1.792.760.184,61	419.933.123,15	12.323.879.487,00	11.610.796.497,76	713.082.989,24	1.133.016.112,39
TIT2	410.106.368,96	- 1.314.354,37	-	167.608.001,45	241.184.013,14	1.869.838.966,11	1.713.186.293,89	156.652.672,22	397.836.685,36
TIT3	955.149.177,43	- 32.018.965,12	-	298.082.430,80	625.047.781,51	713.107.786,36	611.464.609,28	101.643.177,08	726.690.958,59
TIT4	5.128.693.873,15	- 648.579.305,04	-	1.103.763.028,82	3.376.351.539,29	2.121.335.926,88	745.763.770,59	1.375.572.156,29	4.751.923.695,58
TIT5	26.812.868,57	- 2.900.000,00	-	23.912.868,57	-	8.057.536.591,34	6.386.808.740,14	1.670.727.851,20	1.670.727.851,20
TIT6	357.054,70	-	-	-	357.054,70	629.654.657,89	629.654.657,89	-	357.054,70
TIT7	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TIT9	866.977.620,85	- 23.280.556,63	-	716.509.880,91	127.187.183,31	1.799.636.170,40	1.553.723.678,93	245.912.491,47	373.099.674,78
	<b>9.646.655.715,80</b>	<b>- 753.958.625,54</b>	<b>-</b>	<b>4.102.636.395,16</b>	<b>4.790.060.695,10</b>	<b>27.514.989.585,98</b>	<b>23.251.398.248,48</b>	<b>4.263.591.337,50</b>	<b>9.053.652.032,60</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Nel caso di specie, come si evince dalla sopra riportato prospetto, all'1/01/2020, i residui attivi della Regione Campania, derivanti dagli esercizi precedenti, ammontano ad euro 9.646.655.715,80.

Nel corso dell'esercizio tali residui hanno subito una riduzione di euro 753.958.625,54 a titolo di insussistenze, a seguito dell'attività di Riaccertamento Ordinario dei Residui, una riduzione di euro 4.102.636.395,16 per effetto degli incassi nonché un incremento di euro 4.263.591.337,50 per effetto della gestione di competenza.

In seguito alle citate variazioni, il totale generale dei residui attivi esistenti al 31/12/2020 si assesta ad euro 9.053.652.032,60, in decremento (-6,15%) rispetto all'anno precedente.

Tabella n. 101 – Residui attivi 2020 - capacità di riscossione in c/residui

Entrate	residui iniziali al 01.01.2020	insussistenze	residui al netto delle insussistenze	riscossioni in c/residuo	% di riscossione in c/residui
TIT 1	2.258.558.752,14	45.865.444,38	2.212.693.307,76	1.792.760.184,61	81,02
TIT 2	410.106.368,96	1.314.354,37	408.792.014,59	167.608.001,45	41,00
TIT 3	955.149.177,43	32.018.965,12	923.130.212,31	298.082.430,80	32,29
TIT 4	5.128.693.873,15	648.579.305,04	4.480.114.568,11	1.103.763.028,82	24,64
TIT 5	26.812.868,57	2.900.000,00	23.912.868,57	23.912.868,57	100,00
TIT 6	357.054,70		357.054,70	0,00	0,00
TIT 7	0,00		0,00	0,00	0,00
TIT 9	866.977.620,85	23.280.556,63	843.697.064,22	716.509.880,91	84,93
<b>Totale</b>	<b>9.646.655.715,80</b>	<b>753.958.625,54</b>	<b>8.892.697.090,26</b>	<b>4.102.636.395,16</b>	<b>46,13</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Per quel che concerne la capacità di riscossione in conto residui, la tabella *supra* riportata pone in evidenza, per l'annualità 2020, una bassa capacità di riscossione relativamente alle Entrate extratributarie (32,29%) nonché alle entrate in conto capitale (24,64%). Leggermente maggiore risulta la capacità di riscossione dei residui dei trasferimenti correnti (41%).

Al contempo, si registra una elevata capacità di riscossioni in conto residui per le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (81%), nonché entrate per conto terzi e partite di giro (84,93%)

Le tabelle che seguono, elaborate dalla Sezione sui dati dello schema di rendiconto dell'Ente, pongono in evidenza la capacità di riscossione in conto residui, relativamente ad ogni singola tipologia di entrate, per il periodo 2017-2019.

Tabella n. 102 - Capacità di riscossione in c/residui 2019

Entrate	residui iniziali al 01.01.2019	insussistenze	residui al netto delle insussistenze	riscossioni in c/residuo	% di riscossione in c/residui
TIT 1	1.955.213.606,00	8.470.449,32	1.946.743.156,68	595.739.915,33	30,60
TIT 2	342.545.425,67	14.692.650,46	327.852.775,21	56.200.234,13	17,14
TIT 3	820.387.291,89	74.207.583,72	746.179.708,17	91.262.220,00	12,23
TIT 4	5.163.980.619,00	847.218.363,70	4.316.762.255,30	1.158.409.368,82	26,84
TIT 5	10.473.995,84	0,00	10.473.995,84	7.573.995,84	72,31
TIT 6	357.054,70	0,00	357.054,70	0,00	0,00

TIT 7		0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 9	311.984.153,51	704.211,95	311.279.941,56	311.094.383,82	99,94
<b>Totale</b>	<b>8.604.942.146,61</b>	<b>945.293.259,15</b>	<b>7.659.648.887,46</b>	<b>2.220.280.117,94</b>	<b>28,99</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Tabella n. 103 - Capacità di riscossione in c/residui 2018

Entrate	residui iniziali al 01.01.2018	insussistenze	maggiori accertamenti	residui al netto delle insussistenze e al loro dei maggiori accertamenti	riscossioni in c/residuo	% di riscossione in c/residui
TIT 1	1.996.785.944,48	362.889,55	256.562,31	1.996.679.617,24	1.174.108.598,27	58,80
TIT 2	491.187.120,37	7.015.976,39	0,00	484.171.143,98	207.283.483,62	42,81
TIT 3	798.031.466,09	589.458,68	0,00	797.442.007,41	86.619.021,43	10,86
TIT 4	3.950.679.442,14	703.623.075,74	97.062.551,87	3.344.118.918,27	563.595.513,76	16,85
TIT 5	59.988.098,16	0,00	0,00	59.988.098,16	59.988.098,16	100,00
TIT 6	357.054,70	0,00	0,00	357.054,70	0,00	0,00
TIT 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 9	12.260.965,11	2.447,54	0,00	12.258.517,57	7.850.742,22	64,04
<b>Totale</b>	<b>7.309.290.091,05</b>	<b>711.593.847,90</b>	<b>97.319.114,18</b>	<b>6.695.015.357,33</b>	<b>2.099.445.457,46</b>	<b>31,36</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Tabella n. 104 - Capacità di riscossione in c/residui 2017

Entrate	residui iniziali al 01.01.2017	insussistenze	maggiori accertamenti	residui al netto delle insussistenze e al loro dei maggiori accertamenti	riscossioni in c/residuo	% di riscossione in c/residui
TIT 1	1.811.651.544,12	11.572.347,36	1.308.098,24	1.801.387.295,00	695.153.112,46	38,59
TIT 2	366.570.750,62	2.040.400,96	5.453,01	364.535.802,67	92.562.175,42	25,39
TIT 3	633.405.630,41	1.764.322,18	1.224.182,47	632.865.490,70	17.151.757,60	2,71
TIT 4	3.801.140.807,29	440.954.054,38	354.042,37	3.360.540.795,28	766.991.993,43	22,82
TIT 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 6	357.054,70	0,00	0,00	357.054,70	0,00	0,00
TIT 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 9	316.904.158,08	390.086,16	0,00	316.514.071,92	315.680.464,40	99,74
<b>Totale</b>	<b>6.930.029.945,22</b>	<b>456.721.211,04</b>	<b>2.891.776,09</b>	<b>6.476.200.510,27</b>	<b>1.887.539.503,31</b>	<b>29,15</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione



Sulla base dei suesposti dati, si è proceduto, altresì, alla costruzione di un prospetto che, in via sintetica e immediata, pone in rilievo il *trend* afferente alla capacità di riscossione della Regione, in conto residui, relativamente ad ogni singola tipologia di entrate, per il periodo 2017-2020.

**Tabella n. 105 - Capacità di riscossione in c/residui 2017-2020**

<b>Entrate</b>	<b>% di riscossione in c/residui 2017</b>	<b>% di riscossione in c/residui 2018</b>	<b>% di riscossione in c/residui 2019</b>	<b>% di riscossione in c/residui 2020</b>
TIT 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	38,59	58,80	30,60	81,02
TIT 2 - trasferimenti correnti	25,39	42,81	17,14	41,00
TIT 3 - entrate extratributarie	2,71	10,86	12,23	32,29
TIT 4 - entrate in conto capitale	22,82	16,85	26,84	24,64
TIT 5 - entrate da riduzione di attività finanziaria	0,00	100,00	72,31	100,00
TIT 6 - accensione prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 7 - anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 9 - entrate per conto terzi e partite di giro	99,74	64,04	99,94	84,93
<b>Totale</b>	<b>29,15</b>	<b>31,36</b>	<b>28,99</b>	<b>46,13</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Il prospetto pone in evidenza, per l'annualità 2020, una capacità di riscossione in conto residui, relativamente al totale delle entrate, pari al 46,13%. Il trend registra, pertanto, un andamento crescente rispetto al triennio precedente in cui la percentuale di riscossione media, del totale delle entrate, si assestava intorno al 30% circa.

Sul rilevato miglioramento della capacità di riscossione in conto residui, per l'esercizio 2020, incide favorevolmente la capacità di riscossione delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Tit. I) che presenta un andamento crescente rispetto alle

annualità precedenti (81% del 2020 rispetto ad una capacità di riscossione media del triennio precedente pari al 43% circa).

Si rileva, altresì, un *trend* in crescita della capacità di riscossione delle entrate extratributarie (32% per l'annualità 2020 rispetto ad una capacità di riscossione media, per il periodo 2017-2019, pari al 8,6%).

## 28.1 Analisi della gestione residui passivi

In ordine ai residui passivi, come per quelli attivi, si riporta nel sottostante prospetto l'andamento degli stessi dal 01.01.2020 al 31.12.2020, evidenziando, per ciascun Titolo della spesa, la loro consistenza iniziale e finale, comprensiva, quindi, dei residui sorti per effetto della gestione di competenza.

**Tabella n. 106 – Residui passivi 2020**

SPESA								
Titoli	Residui al 01/01/2020	Riaccertamento	Pagamenti c/residui	Residui da residui	Impegnato	Pagamenti c/competenza	Residui da competenza	Residui al 31/12/2020
TITOLO 1	3.228.889.936,79	-22.998.400,75	1.871.435.139,21	1.334.456.396,83	14.048.094.759,80	11.157.598.765,42	2.890.495.994,38	4.224.952.391,21
TITOLO 2	4.567.793.627,39	-273.937.912,02	1.053.869.092,20	3.239.986.623,17	2.508.564.312,74	1.601.345.585,98	907.218.726,76	4.147.205.349,93
TITOLO 3	1.160.816,60	0,00	1.141.816,60	19.000,00	8.065.312.529,48	8.063.500.456,04	1.812.073,44	1.831.073,44
TITOLO 4	0,00	0,00	0,00	0,00	790.190.728,33	790.190.728,33	0,00	0,00
TITOLO 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 7	1.049.974.801,17	-23.159.396,96	778.068.129,53	248.747.274,68	1.799.636.170,40	1.542.197.693,58	257.438.476,82	506.185.751,50
<b>Totali</b>	<b>8.847.819.181,95</b>	<b>-320.095.709,73</b>	<b>3.704.514.177,54</b>	<b>4.823.209.294,68</b>	<b>27.211.798.500,75</b>	<b>23.154.833.229,35</b>	<b>4.056.965.271,40</b>	<b>8.880.174.566,08</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Segnatamente, all'inizio del 2020, i residui passivi derivanti dagli esercizi precedenti ammontavano ad euro 8.847.819.181,95.

Nel corso dell'esercizio tali residui hanno subito una riduzione di euro 320.095.709,73 a titolo di insussistenze, a seguito dell'attività di Riaccertamento Ordinario dei Residui, una riduzione di euro 3.704.514.177,54 per effetto degli intervenuti pagamenti, nonché un incremento di euro 4.056.965.271,40 dovuto alla gestione di competenza.

In seguito alle citate variazioni, il totale generale dei residui passivi esistenti al 31 dicembre 2020 si è assestato in euro 8.880.174.566,08.

I prospetti che seguono registrano l'andamento dei pagamenti e contribuiscono a definire l'effettiva "capacità" di pagamento in conto residui per ogni singola tipologia di spesa, per il periodo 2017-2020 della Regione Campania:

**Tabella n. 107 - Capacità di pagamento in c/residui 2020**

Spese	residui iniziali al 01.01.2020	riaccertamento	residui al netto del riaccertamento	pagamenti in c/residuo	% di pagamenti in c/residui
TIT 1 - spese correnti	3.228.889.936,79	22.998.400,75	3.205.891.536,04	1.871.435.139,21	58,37
TIT 2 - spese in conto capitale	4.567.793.627,39	273.937.912,02	4.293.855.715,37	1.053.869.092,20	24,54
TIT 3 - spese per incremento di attività finanziarie	1.160.816,60	0,00	1.160.816,60	1.141.816,60	98,36
TIT 4 - rimborso prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 5 - chiusura anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 7 - conto terzi e partite di giro	1.049.974.801,17	23.159.396,96	1.026.815.404,21	778.068.129,53	75,77
<b>Totale</b>	<b>8.847.819.181,95</b>	<b>320.095.709,73</b>	<b>8.527.723.472,22</b>	<b>3.704.514.177,54</b>	<b>43,44</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

**Tabella n. 108 - Capacità di pagamento in c/residui 2019**

Spese	residui iniziali al 01.01.2019	riaccertamento	residui al netto del riaccertamento	pagamenti in c/residuo	% di pagamenti in c/residui
TIT 1 - spese correnti	2.978.225.605,50	55.562.291,47	2.922.663.314,03	1.370.648.278,44	46,90
TIT 2 - spese in conto capitale	4.360.181.839,48	589.530.951,63	3.770.650.887,85	854.770.870,32	22,67
TIT 3 - spese per incremento di attività finanziarie	22.320.960,95	19.920.847,68	2.400.113,27	2.347.005,25	97,79
TIT 4 - rimborso prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 5 - chiusura anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 7 - conto terzi e partite di giro	565.907.197,63	544.934,92	565.362.262,71	398.502.421,30	70,49
<b>Totale</b>	<b>7.926.635.603,56</b>	<b>665.559.025,70</b>	<b>7.261.076.577,86</b>	<b>2.626.268.575,31</b>	<b>36,17</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tabella n. 109 - Capacità di pagamento in c/residui 2018

Spese	residui iniziali al 01.01.2018	riaccertamento	resdui al netto del riaccertamento	pagamenti in c/residuo	% di pagamenti in c/residui
TIT 1 - spese correnti	3.132.805.446,94	65.378.917,33	3.067.426.529,61	1.292.434.479,91	42,13
TIT 2 - spese in conto capitale	3.422.650.398,51	223.203.927,05	3.199.446.471,46	825.300.526,03	25,80
TIT 3 - spese per incremento di attività finanziarie	28.989.972,81	526.772,62	28.463.200,19	8.247.689,64	28,98
<b>TIT 4 - rimborso prestiti</b>	<b>131.818,88</b>	<b>0,00</b>	<b>131.818,88</b>	<b>131.818,88</b>	<b>0,00</b>
<b>TIT 5 - chiusura anticipazioni di tesoreria</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
TIT 7 - conto terzi e partite di giro	287.219.984,53	5.008,97	287.214.975,56	54.229.691,89	18,88
<b>Totale</b>	<b>6.871.797.621,67</b>	<b>289.114.625,97</b>	<b>6.582.682.995,70</b>	<b>2.180.344.206,35</b>	<b>33,12</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tabella n. 110 - Capacità di pagamento in c/residui 2017

Spese	residui iniziali al 01.01.2017	riaccertamento	resdui al netto del riaccertamento	pagamenti in c/residuo	% di pagamenti in c/residui
TIT 1 - spese correnti	3.012.025.822,45	15.961.234,62	2.996.064.587,83	1.250.666.202,35	41,74
TIT 2 - spese in conto capitale	3.150.145.829,01	104.685.194,73	3.045.460.634,28	893.944.066,54	29,35
TIT 3 - spese per incremento di attività finanziarie	1.447.559,55	0,00	1.447.559,55	1.227.107,44	84,77
TIT 4 - rimborso prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 5 - chiusura anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIT 7 - conto terzi e partite di giro	653.181.957,82	633.270,69	652.548.687,13	402.718.003,93	61,71
<b>Totale</b>	<b>6.816.801.168,83</b>	<b>121.279.700,04</b>	<b>6.695.521.468,79</b>	<b>2.548.555.380,26</b>	<b>38,06</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Tabella n. 111 - Capacità di pagamento in c/residui 2017-2020

Prospetto di sintesi: Spese	% di pagamenti in c/residui 2017	% di pagamenti in c/residui 2018	% di pagamenti in c/residui 2019	% di pagamenti in c/residui 2020	% media
TIT 1 - spese correnti	41,74	42,13	46,90	58,37	<b>47,29</b>

TIT 2 - spese in conto capitale	29,35	25,80	22,67	24,54	<b>25,59</b>
TIT 3 - spese per incremento di attività finanziarie	84,77	28,98	97,79	98,36	<b>77,47</b>
TIT 4 - rimborso prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
TIT 5 - chiusura anticipazioni di tesoreria	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
TIT 7 - conto terzi e partite di giro	61,71	18,88	70,49	75,77	<b>56,71</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

La lettura del prospetto di sintesi sopra riportato, rivela un incremento della capacità di pagamento in conto residui, sul totale della spesa, nell'ultimo quadriennio (2017-2020).

In buona sostanza, in media, per il periodo in esame, i pagamenti in conto residui si assestano intorno al 37,70%, percentuale di tutta evidenza contenuta. È interessante notare come tra le tipologie di spesa che continuano a registrare una modesta percentuale di pagamento in conto residui, vi siano le spese correnti, comunque un miglioramento rispetto al trend precedente, con una percentuale media pari al 47,29% della spesa della medesima tipologia. Ancora più esigua è la percentuale media dei pagamenti in conto residui delle spese in conto capitale che si assesta solo al 25,59% della tipologia di spesa considerata.

Il Collegio richiama la Regione ad una puntuale ricognizione dei residui esistenti in bilancio in occasione del riaccertamento ordinario, quale attività ineludibile che deve necessariamente coinvolgere tutte le direzioni e estendersi anche all'analisi delle ragioni di permanenza dei residui perenti, al fine di far emergere l'effettivo risultato di amministrazione.

## **29 Il Fondo pluriennale vincolato. L'andamento del FPV nel corso dell'esercizio oggetto di parificazione. L'evoluzione nel biennio 2019 - 2020**

Il fondo pluriennale vincolato (di seguito, per brevità anche FPV) è lo strumento fondamentale per assicurare effettività alla competenza finanziaria potenziata e alla regola cardine dell'imputazione in base all'esigibilità.

Custode della correlazione tra entrate e spese aventi una specifica destinazione, il predetto fondo consente di governare la frequente diacronicità tra le risorse già accertate ma destinate ad alimentare la spesa in un arco temporale più esteso dell'esercizio annuale.

Si tratta infatti di "un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata" (v. § 5.4 principio applicato 4/2, allegato al D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii).

Nella denominazione prescelta dal Legislatore dell'Armonizzazione sono sintetizzate le caratteristiche principali del saldo in parola. Tale fondo è infatti, *vincolato* in quanto volto a sostenere determinate tipologie di spesa specificamente individuate ed oggetto di uno specifico finanziamento; pluriennale, perché destinato a garantire il raccordo tra più esercizi, sicché l'ammontare complessivo del fondo iscritto in entrata, in un determinato esercizio (n), è pari al valore dei complessivi accantonamenti stanziati nell'analogo fondo in parte spesa del bilancio dell'esercizio precedente (n-1).

Per le caratteristiche tipiche appena descritte, e salvo i casi in cui il principio contabile consente la costituzione del FPV di parte corrente, lo strumento in parola è frequentemente adoperato nella gestione delle entrate in conto capitale destinate a finanziare investimenti. Ciò posto, ai fini del presente giudizio di parifica, l'attenzione si è appuntata sull'andamento del fondo pluriennale vincolato nel corso dell'esercizio 2020, a previsione e a rendiconto. Le risultanze della predetta analisi sono sinteticamente esposte nei prospetti di seguito riportati, costruiti con le informazioni dettagliate fornite dall'Ente (v. allegato 9 al disegno di legge di rendiconto 2020).

**Tabella n. 112 – FPV previsioni di competenza 2020**

ENTRATE	PREVISIONI DI COMPETENZA			
	Competenza	Competenza	Scostamento	
	Bil. Prev.	Assestata	Euro	%
Fondo pluriennale vincolato	241.298.435,45	385.672.892,88	144.374.457,43	59,83%

Fonte: relazione sulla gestione 2020

Tabella n. 113 – Evoluzione FPV nel rendiconto 2020

<b>EVOLUZIONE del FPV a rendiconto 2020</b>		
<b>Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019</b>	(a)	385.672.892,88
Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2020 e coperte dal FPV	(b)	125.995.633,86
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2020 (cd. economie di impegno)	(x)	29.730.291,75
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2020 (cd. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi al 2020	(y)	19.297.448,82
<b>Quota del FPV al 31/12/2019 rinviata all'esercizio 2021 e successivi</b>	<b>c=(a-b-x-y)</b>	210.649.518,45
Spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2021 e coperte da FPV	(d)	199.423.992,07
Spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2022 e coperte da FPV	(e)	816.994,86
Spese impegnate nel 2020 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte da FPV	(f)	333.270,95
<b>Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2020</b>	<b>g=(c+d+e+f)</b>	411.223.776,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Come emerge dai sopra riportati prospetti, il totale degli stanziamenti afferenti al FPV nel bilancio di previsione 2020 sono stati pari ad euro 241.298.435,45.

Nel corso dell'anno, il Consiglio e la Giunta regionale hanno provveduto ad aggiornare le previsioni iniziali.

Le previsioni di competenza assestate per il Fondo pluriennale Vincolato di parte corrente e di parte capitale sono state pari ad euro 385.672.892,88.

Al 31.12.2020, invece, il fondo *de quo* è divenuto di euro 411.223.776,33, di cui euro 228.795.119,38 di parte corrente ed euro 182.428.656,95 di parte capitale.

Il valore finale che assume il FPV al 31 dicembre 2020 è di euro 411.223.776,33, ed è costituito da euro 81.563.506,47 da Fondo da Riaccertamento Ordinario, proveniente dall'esercizio 2020 e dagli esercizi precedenti, per dare copertura alla reimputazione delle spese e del valore del Fondo pari ad euro 329.660.269,86, in relazione alla gestione di spese programmate da cronoprogramma.

Segnatamente, nel corso del 2020, il fondo è stato utilizzato per dare copertura alle spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2020, pari a 125.995.633,86 euro. Sono state contabilizzate economie di impegno per euro 29.730.291,75 ed economie su

impegni pluriennali imputati agli esercizi successivi al 2020 per euro 19.297.448,82, determinando una quota di FPV al 31/12/2019, rinviata agli esercizi 2021 e successivi, pari a 210.649.518,45 euro.

Tale ultimo importo va incrementato delle somme impegnate nel 2020, con imputazione all'esercizio 2021, per euro 199.423.992,07 con imputazione all'esercizio 2022, per euro 816.994,86 e con imputazione ad esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale, pari ad euro 333.270,95, al fine di determinare la quota del fondo pluriennale vincolato, al 31 dicembre 2020, pari a 411.223.776,33 euro.

Mette conto evidenziare che l'Organo di revisione ha attestato la conformità alle imputazioni degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa, secondo il criterio dell'esigibilità dell'obbligazione, nonché la coerenza con i relativi cronoprogrammi di spesa (v. relazione – questionario del Collegio di revisione, punto 3.15)

Il Fondo così composto costituisce la copertura di altrettanti impegni assunti per esigibilità differita sugli esercizi 2021, 2022, 2023 e successivi.

Infine, nel prospetto sotto riportato si espone l'evoluzione del fondo pluriennale vincolato, della Regione Campania, per le annualità 2019-2020.

I dati afferenti all'annualità oggetto di giudizio sono quelli indicati, dalla Regione, nello schema di rendiconto, nonché nei relativi allegati.

**Tabella n. 114 - Evoluzione FPV 2019-2020**

MISSIONI E PROGRAMMI	fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2019	spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizi 2020 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2020 (cod. economie di impegno)	riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuata nel corso dell'esercizio 2020 (cod. economie di impegno) su impegni pluriennali finanziati dal FPV e imputati agli esercizi successivi al 2019	quota del FPV al 31.12.2019 rinviata al 2021 e successivi	spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2021 e coperte dal PFV	spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2022 e coperte dal PFV	spese impegnate nel 2020 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal PFV	FPV al 31.12.2020
	(a)	(b)	(x)	(y)	c= a-b-x-y	(d)	(e)	(f)	g=c+d+e+f
TOTALE	385.672.892,88	125.995.633,86	29.730.291,75	19.297.448,82	210.649.518,45	199.423.992,07	816.994,86	333.270,95	411.223.776,33

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania



Dalla lettura della suesposta tabella si nota come il fondo pluriennale vincolato pari, al 31.12.2020, a euro 411.223.776,33, registri un incremento di euro 25.550.883,45 rispetto al valore iniziale di euro 385.672.892,88 per effetto delle operazioni di riaccertamento e di reimputazione.

### **30 Gli accantonamenti. Il Fondo residui perenti**

Come è noto la perenzione amministrativa, disciplinata dal r. d. 2440 del 1923, è quell'istituto che consente di cancellare dalle scritture contabili i debiti o i crediti decorso un certo periodo di tempo indipendentemente dalla esistenza di istanze dei creditori e maturarsi della prescrizione.

È chiaro che un istituto di tal genere non è compatibile con una contabilità armonizzata tant'è che il d. lgs n. 118 del 2011 ne ha espressamente vietato l'impiego.

Il disposto dell'art. 60, comma 3, stabilisce: *“A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti”.*

Va da sé che l'inveterato e costante utilizzo del desueto istituto della perenzione ha provocato uno *shock* nei bilanci delle pubbliche amministrazioni laddove alle cancellazioni dei residui perenti si è dovuta accompagnare la creazione di un fondo (l'accantonamento di cui al comma 3).

A tal riguardo, la Regione ha applicato per l'ultima volta l'istituto della perenzione in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2012 (ente in sperimentazione).

In prosecuzione con l'indagine svolta per l'anno 2019, la Sezione ha condotto un'istruttoria avente ad oggetto l'analisi dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2020, il fondo di copertura dei residui perenti e il tasso di copertura.

Così come indicato nella Relazione sulla gestione 2020, l'amministrazione ha proseguito, in continuità con quanto effettuato nel 2019, l'attività di individuazione dei residui perenti iscritti nello Stato Patrimoniale al rendiconto 2020, segnatamente "con nota prot. n. 68855 del 08/02/2021, [è stata avviata] la ricognizione dei Residui Perenti conservati nello Stato Patrimoniale alla data del 31/12/2020, finalizzata all'individuazione formale: 1) del titolo giuridico; 2) della non decorrenza dei termini della prescrizione; 3) della certezza del fatto che le relative somme non siano già stata pagate con modalità diverse (quali azioni esecutive e relative ordinanze di assegnazione; 4) della certezza dell'avvenuta realizzazione per cassa delle eventuali entrate vincolate a copertura delle somme conservate in perenzione; 5) della certezza della completa annotazione sulle schede perenti di tutte le reiscrizioni effettuate dalle strutture dirigenziali competenti dal momento in cui il relativo impegno è caduto in perenzione amministrativa, o delle economie già dichiarate. Laddove, infatti, emergesse la sussistenza di provvedimenti di reiscrizione e/o di dichiarazione di economia per i quali non si è provveduto alla corretta annotazione nelle scritture patrimoniali è necessario procedere all'aggiornamento del partitario in economico-patrimoniale.

[...] Con decreto del Direttore Generale per le Risorse Finanziarie n. 21 del 20/05/2021 sono stati approvati, in base ai riscontri forniti dalle strutture regionali [...] gli esiti finali della ricognizione in base ai quali:

- a. sono cancellati dallo stato Patrimoniale, per mancanza degli elementi necessari e sufficienti a qualificare la sussistenza di un'obbligazione giuridica, residui perenti [...] euro 160.712.583,39 [...];
- b. sono stati registrati nei partitari della perenzione reiscrizioni mai annotate nelle scritture patrimoniali per [...] euro 32.162.714,14 [...];
- c. sono stati registrati nei partitari della perenzione economie dichiarate in anni precedenti e mai annotate nelle scritture patrimoniali per [...] euro 5.428.309,53 [...];
- d. sono state ripristinate somme in perenzione cancellate nel 2019, per l'emergere di elementi probativi della sussistenza dell'obbligazione giuridica, per [...] euro 3.639.667,40 per errate registrazioni sui residui perenti [...].

Nel corso dell'istruttoria è stato chiesto (richiesta della Corte dei conti prot. n. 9920 del 16.09.2021) alla Regione di far pervenire la richiamata nota del Direttore generale per le risorse finanziarie (prot. n. 68855 del 08/02/2021), corredata del relativo decreto.

La Regione ha dato riscontro alla predetta richiesta istruttoria con la risposta di cui alla nota prot. n. 501690, del 11/10/2021 con la quale sono stati fornite informazioni sulla ricognizione dei residui perenti, effettuata nel corso del 2020 e registrata nel rendiconto.

Come avvenuto nel 2019, anche per il 2020, come si evince dal decreto n. 21 del 20/05/2021, l'amministrazione ha deciso che, *“per i residui cancellati d'ufficio a seguito di attività ricognitiva da parte della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie, laddove emergessero elementi probativi della sussistenza dell'obbligazione giuridica, onde non pregiudicare i diritti dei creditori, si procederà al ripristino delle somme in perenzione nei relativi partitari e, dunque, nelle scritture economico-patrimoniali”*.

Come sottolineato lo scorso anno, non può non rilevarsi che tale assunto evidenzia incertezza riguardo alla verifica delle ragioni giuridiche sottese al mantenimento di residui, anche risalenti nel tempo, ancorché conservati nel Conto del Patrimonio; ciò prospetta, altresì, considerazioni dubbiose riguardo alle economie (cancellazioni di residui perenti) dichiarate in ricognizione, pari ad euro 160.712.583,39, e in corso di gestione, pari a euro 10.859.521,39, per le quali potrebbero emergere elementi probativi della sussistenza dell'obbligazione giuridica che, in futuro, dunque, potrebbe comportare una reiscrizione.

Nondimeno, in senso inverso, il dichiarato ripristino di somme in perenzione cancellate nel 2019, a seguito della emersione di elementi probativi della sussistenza dell'obbligazione giuridica (per euro 3.639.667,40), dovuto a errate registrazioni sui residui perenti, fa pervenire alle medesime considerazioni.

La tabella sottostante riassume i risultati dell'attività di ricognizione operata nel 2020, con indicazione delle rettifiche (economie e reiscrizioni) avvenute sia nel corso della gestione che per effetto della ricognizione.

Tabella n. 115 – Rettifiche schede residui perenti 2020

TOTALE RETTIFICHE SCHEDE PERENTI ANNO 2020							
Strutture Primo Livello	Ripristino schede perenti	Economie			Reiscrizioni		Totale rettifiche
		Economie dichiarate in corso di gestione	Economie dichiarate in ricognizione	Recupero economie già dichiarate anni precedenti	Reiscrizioni dell'anno	Recupero reiscrizioni anni precedenti	
50_01		-10.859.521,39		0	0,00	0,00	<b>-10.859.521,39</b>
50_02			-26.240.823,55	0	-1.047.286,02	-86.722,32	<b>-27.374.831,89</b>
50_03			-405.638,28	0	0	0	<b>-405.638,28</b>
50_04			-36.869.140,75	0	0	-23.719.791,14	<b>-60.588.931,89</b>
50_05			0	0	-238.674,95	0	<b>-238.674,95</b>
50_06	3.560.229,10		0	-2.182.363,88	0	-394.008,19	<b>983.857,03</b>
50_07			-2.300.173,85	0	0	0	<b>-2.300.173,85</b>
50_08			-5.914.757,60	-2.860.178,77	0	-2.211.799,89	<b>-10.986.736,26</b>
50_09			-58.430.572,57	0	-14.100.878,96	-121.493,84	<b>-72.652.945,37</b>
50_10			-11.418.085,01	0	0	-405.566,26	<b>-11.823.651,27</b>
50_11			-5.244.071,87	0	0	-5.223.332,50	<b>-10.467.404,37</b>
50_12	79.438,30		-1.601.261,79	-385.766,88	-1.088.130,49	0	<b>-2.995.720,86</b>
50_18			-12.288.058,12	0	-2.072.459,96	0	<b>-14.360.518,08</b>
	<b>3.639.667,40</b>	<b>-10.859.521,39</b>	<b>-160.712.583,39</b>	<b>-5.428.309,53</b>	<b>-18.547.430,38</b>	<b>-32.162.714,14</b>	<b>-224.070.891,43</b>

Fonte: relazione sulla gestione 2020

Le reiscrizioni di residui perenti reclamate dai creditori durante l'anno 2020, pari a euro 18.547.430,38, sono dettagliatamente individuate nell'Allegato 7 alla Relazione sulla gestione esercizio 2020, con indicazione del decreto dirigenziale di reiscrizione, del capitolo di provenienza e di reiscrizione, non sempre il medesimo, dell'impegno perente e relativo anno e del nuovo impegno. Accanto ad ogni capitolo di reiscrizione è individuata la correlazione con la fonte di finanziamento (vincolata o libera).

Per effetto della variazione di euro -224.070.891,43, la consistenza-stock dei residui perenti conservati nel Conto del Patrimonio al termine del 2020 subisce una diminuzione, qui di seguito evidenziata.

Stock Residui Perenti al 31.12.2019	1.113.603.955,74
Rettifiche 2020	- 224.070.891,43
Stock Residui Perenti al 31.12.2020	889.533.064,31

Si registra, dunque, una riduzione dei residui perenti iscritti nel Conto del Patrimonio, dal 2019 al 2020, all'incirca del 20% della consistenza iniziale. Si auspica che tale trend di riduzione graduale, diminuzione avvenuta in misura maggiore anche tra il 2018 e il 2019 (da euro 2.684.920.889,05 a euro 1.113.603.955,74), possa al più presto far pervenire ad una pressoché totale "pulizia" delle partite perenti, con particolare riguardo a quelle più risalenti nel tempo. Sottolineando con favore la prosecuzione dell'attività di ricognizione già intrapresa nel 2019, si auspica che, in esito alla presente e alle future ricognizioni, la Regione possa procedere o ad uno stralcio definitivo degli impegni privi delle necessarie caratteristiche di sussistenza del debito, ovvero procedere all'assolvimento delle obbligazioni sottostanti mediante pagamento e/o trasferimento di risorse.

Il prospetto "Elenco perenti al 31.12.2020" compilato per ogni scheda di perenzione e inviato dalla Regione con nota di risposta su citata, mostra la gestione dei vincoli, con l'indicazione dei capitoli di spesa e distinzione, se vincolata o no, della fonte di finanziamento.

Attraverso l'elaborazione dei dati suddetti, si è proceduto a suddividere le movimentazioni (economie, reiscrizioni e ripristini) in base alla destinazione, vincolata o libera, della fonte di finanziamento.

**Tabella n. 116 – Residui perenti da risorse vincolate e risorse libere**

Residui perenti finanziati da risorse vincolate					
importo a Stato Patrimoniale al 31/12/2019	economie 2020	reiscrizioni 2020	recupero reiscrizioni anni precedenti	ripristino schede perenti	importo a Stato Patrimoniale al 31/12/2020
<b>569.944.572,57</b>	-85.994.675,34	-16.474.970,42	-8.048.525,70	3.560.229,10	<b>462.986.630,21</b>

Residui perenti finanziati da risorse a libera destinazione					
importo a Stato Patrimoniale al 31/12/2019	economie 2020	reiscrizioni 2020	recupero reiscrizioni anni precedenti	ripristino schede perenti	importo a Stato Patrimoniale al 31/12/2020
<b>543.659.383,17</b>	-91.005.738,97	-2.072.459,96	-24.114.188,44	79.438,30	<b>426.546.434,10</b>

<b>Totale</b>	<b>889.533.064,31</b>
---------------	-----------------------

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2020

La tabella evidenzia, con riguardo alla gestione dei vincoli, che l'importo nel Conto del Patrimonio di euro 462.986.630,21 presenta l'indicazione della correlazione tra capitoli di spesa e risorse vincolate che le finanziano, da reperire queste ultime unicamente nelle schede dei residui perenti.

Si rammenta, a tal riguardo, che i vincoli di destinazione permangono nel risultato di amministrazione sia nel caso di residui perenti sia nel caso di cancellazione degli stessi. Con riferimento alla evidenziazione, altresì, dei vincoli per cassa, si ravvisa la necessità di una precisa individuazione degli stessi attraverso una puntuale ricognizione e ricostituzione da operare ugualmente per cassa.

A garanzia del mantenimento nel conto del patrimonio di residui risalenti nel tempo, l'Ordinamento contabile armonizzato esige un congruo e adeguato accantonamento nel risultato di amministrazione, al fine di contenere le negative ricadute della reiscrizione dei residui perenti sull'equilibrio di bilancio. A tal riguardo, va rimarcato che la Regione ha provveduto ad un accantonamento pari al 100 % dei residui perenti conservati nel conto del patrimonio che ammontano ad euro 889.533.064,31. La predetta percentuale di accantonamento risulta maggiore di quella pari a circa il 95% dello stock dei residui perenti del 2019.

Dalla Relazione sulla gestione 2020 è emerso che, con la Deliberazione di Giunta n. 180 del 7.04.2020, la Regione ha provveduto all'applicazione delle quote di avanzo vincolato destinate:

- per oltre 98 milioni di euro relativi a FNA- 2014, FNPS-2014/2020 e Fondo Pari opportunità quali risorse inserite nel Piano Socio Economico;
- per euro 8 milioni, alla concessione dei contributi per locazioni e per la dotazione del "Fondo a Sportello" quali Azioni a sostegno della casa, per fronteggiare la crisi socio-economica derivante dalla crisi sanitaria, impiegando a copertura, all'incirca per la metà, risorse derivanti da "perenzione amministrativa".

Nel corso dell'istruttoria si è chiesto alla Regione di chiarire se le risorse "da perenzione amministrativa" siano derivate dall'accertata insussistenza del credito e, in caso contrario,

di voler specificare le ragioni per le quali le predette risorse, a copertura dei residui perenti, siano state impiegate per un utilizzo diverso.

La Regione ha dato riscontro fornendo le informazioni richieste e trasmettendo gli atti, segnatamente la deliberazione di giunta su citata e l'elenco dei residui perenti utilizzati per l'applicazione dell'avanzo vincolato.

Dalla Deliberazione di Giunta n. 180 del 7.04.2020, intitolata *Applicazione quote di avanzo vincolato al Bilancio di Previsione 2020/2022 e prelevamento dal Fondo riserva di cassa*, si evince una applicazione al bilancio di previsione 2020 di quote di avanzo vincolato pari a euro 126.783.872,46 e relativo prelevamento dal Fondo di riserva per lo stesso importo. La Regione chiarisce che l'applicazione della quota di 8 milioni è relativa esclusivamente alla quota vincolata e che *“i circa 4 milioni di perenti (effettivi euro 3.816.483,08) fanno riferimento a cancellazioni di perenti effettuate in esercizio 2019, per insussistenza del relativo credito”*.

Se ne deduce che le insussistenze, implicitamente richiamate nella relazione, sono state registrate nel Rendiconto dell'anno 2019 e, che, pertanto, appare corretta la loro applicazione al Bilancio di Previsione 2020.

L'amministrazione, nel fornire il dettaglio nelle poste al rendiconto 2019, individuato nell'allegato “ECO PERENTI a rendiconto 2019”, specifica che le risorse vincolate in oggetto sono relative alla area vincolata rinvenibile nell'allegato 32 al Rendiconto 2020 (§ 13.7.2 dell'allegato 4/1 al D.Lgs. 118/2011) individuata nel prospetto qui sotto riportato.

E01112,	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI	U02438	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI
E02626	IN LOCAZIONE. CONTRIBUTI INTEGRATIVI AI CANONI DI LOCAZIONE  EX ART. 11 LEGGE 9/12/1998 N. 431. ANNO 2002.		IN LOCAZIONE. CONTRIBUTI INTEGRATIVI AI CANONI DI LOCAZIONE EX  ART. 11 LEGGE 9/12/1998 N. 431. ANNO 2002.

Precisa, altresì, che l'applicazione di avanzo vincolato ha finanziato, in ogni caso, il capitolo U02438, e, pertanto, non può considerarsi utilizzo diverso dalla originaria destinazione delle relative entrate.

L'amministrazione specifica, inoltre, che al 31/12/2019 (ovvero al 01/01/2020), il vincolo esposto nel su citato allegato 32 risultava essere di euro 15.100.878,96: una parte dello stesso, pari a euro 7.100.878,96, rappresentata da residui perenti conservati nel Conto del Patrimonio e, pertanto, coperta dal Fondo per la Reiscrizione dei Residui Perenti (quota accantonata), e l'altra parte, pari a euro 8.000.000,00, coperta dalla quota vincolata (la quota vincolata iscritta nel risultato di amministrazione risulta pari al valore complessivo del vincolo al netto della parte coperta da quota accantonata).

### 30.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità'

La Regione Campania ha accantonato, per l'esercizio oggetto di esame, al Fondo crediti di dubbia esigibilità (di seguito, per brevità, anche FCDE), un importo pari a euro **426.740.927,89**, in diminuzione rispetto al valore dei precedenti esercizi, come sinteticamente esposto nel seguente prospetto:

**Tabella n. 117 – Andamento del FCDE 2020**

ANDAMENTO DEL FCDE		
2018	2019	2020
620.040.274,74	431.875.679,40	426.740.927,89

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Com'è noto, l'art. 46 del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014, dispone che una quota del risultato di amministrazione venga accantonata per il FCDE il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2, in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione e non può essere destinata ad altro utilizzo.

Nella relazione sulla gestione al rendiconto in esame, la Regione ha attestato di aver determinato l'ammontare del suddetto fondo secondo le modalità di calcolo previste dall'esempio 5 del Principio Contabile Applicato concernente la Contabilità Finanziaria. E segnatamente di aver "proceduto, una volta individuate le categorie di entrate stanziare che



[potevano] *dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione*”, (i) alla [determinazione] per ciascuna di tali categorie di entrate, dell’importo dei residui complessivo al 31/12/2020, a seguito dell’operazione di riaccertamento ordinario; (ii) al [calcolo] in corrispondenza di ciascuna entrata, della media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e dell’importo dei residui attivi all’inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi. L’Amministrazione ha altresì precisato di aver impiegato per il calcolo della media ai fini dell’accantonamento i quattro metodi indicati dal principio contabile sopra richiamato e segnatamente: (i) la media semplice dei rapporti annui; (ii) la media semplice fra totale incassato e totale accertato; (iii) il rapporto tra la sommatoria degli incassi in c/residui di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio - rispetto alla sommatoria dei residui attivi al 1° gennaio di ciascun anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi; (iv) la media ponderata del rapporto tra incassi in c/residui e i residui attivi all’inizio di ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio; e infine ha proceduto ad applicare all’importo complessivo dei residui così ottenuto una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto 2. Al fine di evitare l’accantonamento al fondo di entrate per le quali si era già a conoscenza dell’avvenuto incasso alla data di elaborazione del Fondo, per ciascuna categoria interessata si è proceduto ad una riduzione pari all’importo incassato in conto residui alla data del 30 giugno 2020, termine legale per l’approvazione del Rendiconto 2020 a seguito dello slittamento operato con l’art. 107, comma 1, lett. b, del decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18, come modificato dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 (v. Relazione sulla gestione pag. 74).

Come detto, nel 2020 si è registrata un’ulteriore riduzione del FCDE rispetto ai precedenti esercizi. La tabella che segue mostra l’andamento del predetto accantonamento nelle ultime sette annualità:

Tabella n. 118 – Percentuali di accantonamento a FCDE 2014-2020

Percentuali di accantonamento								
Titolo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Differenza 2020-2019
1	17,701%	23,561%	22,530%	28,044%	34,583%	22,464%	7,808%	<b>-14,656%</b>
2	1,835%	0,208%	0,757%	0,000%	0,000%	1,320%	44,927%	<b>43,607%</b>
3	12,828%	2,897%	4,008%	6,016%	13,110%	25,843%	50,165%	<b>24,322%</b>
4	0,000%	0,000%	48,780%	51,499%	22,127%	58,722%	71,792%	<b>13,070%</b>
5	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,000%	0,445%	0,001%	<b>-0,445%</b>
<b>Totale</b>	<b>4,268%</b>	<b>4,645%</b>	<b>4,569%</b>	<b>5,494%</b>	<b>7,485%</b>	<b>4,919%</b>	<b>4,916%</b>	<b>-0,003%</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dalla lettura del prospetto sopra riportato emerge come la percentuale di accantonamento, nel 2020, sia pari al 7,8 %, in riduzione, peraltro, rispetto al precedente esercizio 2019 (come si avrà modo di approfondire successivamente). Al contrario, si registrano aumenti delle percentuali di accantonamento con riferimento ai residui attivi del titolo II (pari al 43,607 %), del titolo III (pari al 24,3%) e del titolo IV (pari al 13 %).

In diminuzione appare anche l'indice relativo al titolo V (-0,445%) che, tuttavia, come espressamente rappresentato dalla Regione (v. relazione sulla gestione), è legato alle nuove modalità di contabilizzazione utilizzate in ordine al rapporto credito/debito con la società So.Re.SA S.p.A. (v. *funditus supra* § 14.2).

Ad ogni buon conto, l'Amministrazione regionale ha ricondotto le motivazioni dell'ulteriore riduzione del FCDE dal 2019 al 2020 "al dimezzamento, tra il 2019 ed il 2020, [al Titolo I] della massa residuale al termine dell'esercizio, e, dall'altro, al fortissimo incremento (più del triplo) degli incassi a residuo rispetto al 2019" (v. Relazione sulla gestione pag. 75). In effetti, tali argomentazioni appaiono congruenti con i dati relativi alla gestione dei residui (v. *supra* § 27).

### **30.1.1 Le modalità di calcolo: applicazione del principio § 3.3 del principio applicato 4/2 al D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.**

Per quanto concerne l'individuazione dei residui di "dubbia esigibilità", la Regione ha confermato, per il 2020, le modalità di calcolo adoperate nell'esercizio 2019.

Nel rinviare, per un approfondimento maggiore, alle osservazioni già svolte dalla Sezione nella Relazione allegata alla decisione di parificazione sul rendiconto 2019 (v. decisione SRC Campania n. 5/2021/PARI), mette conto evidenziare che, nel 2019, la regione Campania ha fatto, per la prima volta, applicazione del principio contabile applicato § 3.3. dell'Allegato 4/2 al D.lgs n. 118/2011, come modificato ed integrato dal D.lgs. 126 del 10/08/2014 (Allegato A/2), "*Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*".

In particolare, l'Ente ha impiegato il principio *de quo* nella parte in cui prevede che "*per le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base degli atti di riparto e per le manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità o libere, e accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze, non è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità*".

Giova ricordare come, con la richiamata decisione n. 5/2021/PARI, questa Sezione ha parificato con riserva, fra l'altro, le poste contabili relative al FCDE proprio a causa dell'applicazione del riferito principio, non avendo la Regione accantonato le risorse derivanti da manovre fiscali "*destinate alla sanità o libere*", accertate sulla base delle stime del competente Dipartimento ministeriale. La Sezione, in quella Sede, ha espresso perplessità in merito alla legittimità della norma in esame in quanto la stessa parrebbe limitare l'obbligo di accantonamento, delle predette risorse, al solo caso in cui l'accertamento sia effettuato in misura superiore alle stime comunicate dal Ministero delle Finanze e ciò indipendentemente dalla destinazione dell'impiego "libero" o "sanitario".

In ragione della riserva apposta dalla Sezione, e avendo rilevato l'ulteriore riduzione del fondo in esame nell'esercizio 2020 rispetto al precedente, sono stati disposti incombenti

istruttori al fine di misurare l’impatto sui saldi del divisato principio contabile (v. note prot. nn. 8316 del 28/07/2021 e 9920 del 16/09/2021).

In particolare, si è chiesto all’Amministrazione di precisare se, anche nel 2020, avesse escluso, dal calcolo del FCDE, le entrate derivanti da manovre fiscali accertate in base alle stime ministeriali, indipendentemente dalla destinazione alla sanità, nonché, in caso affermativo, di chiarire in quale misura, trasmettendo l’elenco dei capitoli di entrata, con le relative descrizioni, codici di bilancio e destinazione (sanitaria o libera), “sottratti” al cluster ai fini dell’accantonamento *de quo*.

A riscontro delle sopra richiamate richieste, con la nota prot. PG/2021/0475428, la Regione ha confermato di aver impiegato il principio in contestazione nel 2019 (§3.3 dell’Allegato 4/2 al D.lgs n. 118/2011 come modificato dal D.lgs. 126/2014) e, dunque, ha ribadito le medesime deduzioni già operate nell’esercizio precedente.

A supporto, ha trasmesso i seguenti prospetti sintetici con l’elenco dei capitoli, con il valore dei residui finali, esclusi dal cluster impiegato ai fini del calcolo.

In particolare, la prima tabella afferisce ai capitoli, invero, poco numerosi, di risorse destinate alla sanità.

**Tabella n. 119 - Prospetto residui attivi finali a destinazione sanitaria esclusi dal calcolo FCDE**

IV Livello	Cap.	Descrizione	Tit.	Tip.	Cat.	Residui al 31/12/2020	Spese Finanziate
E.1.01.02.02.000	E00047	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - IRAP SANITA' DA MANOVRE FISCALI SS.MM.II.	1	10102	1010202	0,00	Sanità
E.1.01.02.01.000	E00053	IRAP - IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) SS.MM.II.	1	10102	1010201	0,00	Sanità
E.1.01.02.04.000	E00057	ADDITIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (ART. 50 DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446)	1	10102	1010204	0,00	Sanità
E.1.01.02.05.000	E00069	ADDITIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (ART. 50 DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF SANITA' DA MANOVRE FISCALI	1	10102	1010205	123.596.055,07	Sanità
E.1.01.02.03.000	E00072	COMPARTECIPAZIONE AL GETTITO IVA (ART. 2, COMMA 4, LETT. A), D.LGS N. 56 DEL 18/2/2000).	1	10102	1010203	0,00	Sanità

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Il successivo prospetto, invece, attiene ai capitoli di entrata a destinazione libera:

Tabella n. 120 – Prospetto residui attivi finali a destinazione libera esclusi dal calcolo FCDE

IV Livello	Cap.	Descrizione	Tit.	Tip.	Cat.	Residui al 31/12/2020	Spese Finanziarie
E.1.01.01.17.000	E00077	ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF - RESIDUO GETTITO DELLE MAGGIORAZIONI FISCALI EX ART. 2, CO. 86, DELLA L. 191/2009 DESTINATO AL SOSTEGNO DELLE AZIONI DI STABILIZZAZIONE FINAN	1	10101	1010117	500.000,00	Non Sanità
E.1.01.01.20.000	E00079	IRAP - IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE - MAGGIORAZIONI FISCALI DI CUI ALL'ARTICOLO 2, COMMA 86, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2009, N. 191, PARI A 0,15 PUNTIPERCENTUALI, FINALIZZATE PRIORITARIAMENTE ALL'AMMORTAMENTO DEI PRESTITI DI CUI AGLI ARTICO	1	10101	1010120	9.471.458,44	Non Sanità
E.1.01.01.17.000	E00087	ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF - RESIDUO GETTITO DELLE MAGGIORAZIONI FISCALI EX ART. 2, CO. 86, DELLA L. 191/2009 DESTINATO AL SOSTEGNO DELLE AZIONI DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE (ART. 2, L.R. 4/2014)	1	10101	1010117	56.970.037,19	Non Sanità
E.1.01.01.17.000	E00089	ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE - MAGGIORAZIONI FISCALI DI CUI ALL'ARTICOLO 2, COMMA 86, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2009, N. 191, PARI A 0,30 PUNTIPERCENTUALI, FINALIZZATE PRIORITARIAMENTE ALL'AMMORTAMENTO DEI PRESTITI DI	1	10101	1010117	167.932.451,55	Non Sanità
E.1.01.01.20.000	E00095	IRAP - GETTITO DA MANOVRE FISCALI DESTINATO AL SOSTEGNO D E L L E A Z I O N I D I STABILIZZAZIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE (ART. 1, L.R. 4/2014)	1	10101	1010120	66.164.541,20	Non Sanità
E.1.01.01.17.000	E00097	ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF - GETTITO DA MANOVRE FISCALI DESTINATO AL SOSTEGNO DELLE AZIONI DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE (ART. 1, L.R. 4/2014)	1	10101	1010117	221.342.330,85	Non Sanità
E.1.01.01.20.000	E00099	IRAP - RESIDUO GETTITO DELLE MAGGIORAZIONI FISCALI EX ART. 2, CO. 86, DELLA L. 191/2009 DESTINATO AL SOSTEGNO DELLE AZIONI DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE (ART. 2, L.R. 4/2014)	1	10101	1010120	4.151.902,72	Non Sanità
E.1.01.01.20.000	E00113	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - GETTITO DA MANOVRE FISCALI DESTINATO AL RIMBORSO ANTICIPAZIONE MEF SANITA'	1	10101	1010120	10.612.034,50	Non Sanità
E.1.01.01.17.000	E00115	ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (ART. 50 DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - GETTITO DA MANOVRE FISCALI DESTINATO AL RIMBORSO ANTICIPAZIONE MEF SANITA'	1	10101	1010117	30.713.095,34	Non Sanità
E.1.01.01.20.000	E00118	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - IRAP DA MANOVRE FISCALI DESTINATA A SPESA NON SANITA'	1	10101	1010120	0,00	Non Sanità
E.1.01.01.17.000	E00119	ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (ART. 50 DECRETO LEG.VO 15.12.97 N. 446) - ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF DA MANOVRE FISCALI DESTINATA A SPESA NON SANITA'	1	10101	1010117	0,00	Non Sanità
E.1.01.02.01.000	E07115	REGOLARIZZAZIONE CONTABILE SOMME TRATTENUTE DALLA AGENZIA DELLE ENTRATE PER RIMBORSO SPESE DI CUI ALLA CONVENZIONE PER LA GESTIONE DELL'IRAP E ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IRPEF	1	10102	1010201	553.238,00	Non Sanità

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In particolare, l'Amministrazione ha precisato che le deduzioni, per i capitoli sopra elencati, hanno operato sia nel calcolo delle quattro medie da utilizzare ai fini dell'individuazione dell'aliquota di accantonamento (non considerando, dunque, per tali capitoli i residui

iniziali e gli incassi a residuo nei cinque esercizi precedenti), sia in termini di massa residuale sulla quale calcolare l'accantonamento al 31/12/2020.

Successivamente, è stato chiesto alla Regione (v. nota prot. n. 9920 del 16/09/2021) di integrare le sopra riportate informazioni con ulteriori dati utili alla verifica dell'effettivo grado di riscossione delle entrate sanitarie e libere accertate mediante le riferite stime statali e, per questo verso, sottratte al calcolo dell'accantonamento al FCDE.

L'Amministrazione, con la nota acquisita al prot. n. 10838, del 12/10/2021, ha trasmesso il prospetto, di seguito riportato, che consente di misurare l'evoluzione delle stime ministeriali ed i connessi accertamenti regionali.

**Tabella n. 121 - Evoluzione degli accertamenti da manovre regionali fiscali in relazione alla evoluzione delle stime**

ANNI	STIMA			ACCERTAMENTO REGIONE	RISCOSSIONE IN C/COMPETENZA	RISCOSSIONE IN C/RESIDUI
	Tipologia entrata	Data comunicazione della stima dal ministero	Importo			
2014	ADD.IRPEF	30/11/2015	353.494.000,00	353.494.000,00		353.494.000,00
	IRAP	30/11/2015	172.752.000,00	172.334.769,02	67.222.025,84	105.112.743,18
2015	ADD.IRPEF	12/12/2016	353.790.000,00	353.790.000,49		353.790.000,49
	IRAP	12/12/2016	136.799.000,00	176.929.109,80	38.527.372,00	138.401.737,80
2016	ADD.IRPEF	06/12/2017	359.872.000,00	354.028.000,00		354.028.000,00
	IRAP	06/12/2017	107.113.000,00	128.265.562,31	46.125.955,71	82.139.606,60
2017	ADD.IRPEF	08/01/2019	364.462.000,00	355.884.000,00		355.884.000,00
	IRAP	08/01/2019	130.140.000,00	128.786.998,40	48.779.438,40	80.007.560,00
2018	ADD.IRPEF	04/12/2019	370.856.000,00	358.906.127,75		358.906.127,75
	IRAP	04/12/2019	131.514.000,00	115.446.770,00	48.031.794,80	67.414.975,20
2019	ADD.IRPEF	09/12/2020	376.727.000,00	376.202.000,00		369.453.690,61
	IRAP	09/12/2020	138.971.000,00	135.268.999,96	55.904.759,00	79.364.240,96
2020	ADD.IRPEF	02/09/2021	378.214.000,00	377.816.000,01		155.005.830,00
	IRAP	02/09/2021	130.349.000,00	133.672.999,99	47.220.191,99	65.514.846,00
2021	ADD.IRPEF	02/09/2021	383.165.000,00	378.321.000,00		
	IRAP	02/09/2021	140.409.000,00	136.103.000,00	47.335.140,00	
<b>TOTALI</b>			<b>4.028.627.000,00</b>	<b>4.035.249.337,73</b>	<b>399.146.677,74</b>	<b>2.918.517.358,59</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

La Regione ha, altresì, riferito che le stime del Ministero dell'Economia sono comunicate periodicamente e solitamente dopo l'approvazione del DEF e della NADEF e che il "gettito delle maggiorazioni delle aliquote IRAP di ciascun anno d'imposta viene liquidato in quattro erogazioni sulla base delle stime elaborate periodicamente dal Dipartimento delle

*Finanze*”. Inoltre, ha specificato che, con riferimento a ciascun anno di imposta (anno n), l’85% circa del gettito atteso viene suddiviso in due erogazioni. La prima, pari all’acconto del 41% dell’85%, è liquidata nel mese di luglio dell’anno di competenza (anno n). La seconda erogazione, a saldo dell’85%, viene liquidata nel mese di gennaio dell’anno successivo (anno n+1). Nel mese di luglio, dell’anno n+1, viene liquidato in acconto il 41% del 15% rimanente. Infine, nel mese di gennaio, dell’anno n+2, viene liquidato il saldo del 15%.

Per quel che concerne, poi, il gettito delle maggiorazioni dell’aliquota dell’addizionale regionale IRPEF di ciascun anno d’imposta (anno n), esso viene liquidato, in acconto, a luglio dell’anno d’imposta n+1 (41% del gettito atteso) e, a saldo, a gennaio dell’anno d’imposta n+2.

A sostegno della descritta tempistica sono state fatte pervenire le stime, del 09/12/2020 e del 02/09/2021, elaborate dal MEF.

Con particolare riferimento al gettito dell’anno d’imposta 2020, l’Ente ha riferito che sono stati effettuati incassi a valere:

- sulla manovra Irap a luglio 2020 per euro 47.220.191,99, a gennaio 2021 per euro 61.095.948,00 e a luglio 2021 per euro 4.418.898,00;
- sulla manovra dell’addizionale Irpef a luglio 2021 per euro 155.005.830,00.

Con riferimento all’esercizio oggetto di esame, l’Amministrazione ha, altresì, fatto presente che lo Stato, in considerazione della crisi economica connessa alla pandemia da COVID-19, ha previsto uno specifico fondo per la copertura delle minori entrate a garanzia degli equilibri delle Regioni con l’articolo 111 del DL 34/2020, integrato con DL 104/2020, nonché un ristoro per il minore gettito dovuto alle esenzioni statali disposte all’art. 24 del predetto DL 34/2020.

È stato, pertanto, chiesto (v. nota prot. 11664 del 18/10/2021) di indicare, in modo dettagliato, l’ammontare del fondo sopra menzionato di propria spettanza (ex art. 111 del D.L. 34/2020), nonché la quantificazione del “ristoro” per il minor gettito dovuto alle esenzioni dall’obbligo di versare il saldo IRAP 2019 (ex art. 24 del D.L. 34/2020).

L'Ente ha precisato che le risorse trasferite dallo Stato per le predette finalità, nel corso dell'esercizio 2020, ammontano complessivamente a Euro 232.937.315,79 (di cui Euro 53.760.000,00 sul cap. E000187, ai sensi dell'art. 24 del D.L. n., 34/2020, ed Euro 179.177.315,79 sul cap. E02801, ai sensi dell'art. 111 del D.L. 34/2020, come quantificate dall'articolo 41 del D.L. 104/2020) e che le stesse sono state integralmente incassate nel corso dell'esercizio 2020; mentre le minori entrate, accertate al 31/12/2020, sono pari ad Euro 73.443.154,60. La Regione ha, altresì, riferito che, a rendiconto, ai sensi dell'art. 1, comma 823, della 30 dicembre 2020, n. 178, il differenziale tra le risorse trasferite e i minori gettiti accertati - nel caso di specie, pari ad euro 159.494.161,19 - è conservato tra le quote vincolate a copertura degli ulteriori eventuali minori gettiti accertati per gli esercizi 2020 e 2021.

Infine, la Sezione, con la richiesta istruttoria n. 12065, del 02/11/2021, ha chiesto alla Regione di indicare precisamente, rispetto alle riscossioni attese per il 2020 con riferimento alle manovre fiscali regionali (maggiorazioni IRAP e addizionale IRPEF), se, e in che misura, lo Stato abbia ristorato i mancati introiti delle predette "manovre regionali". Tuttavia, la Regione non ha fornito il dato di dettaglio richiesto, limitandosi a ribadire le circostanze già riferite in precedenza (v. nota del 10/11/2021, prot. n. PG/2021/055872).

Con la prefata nota, si è chiesto, altresì, di elaborare una proiezione di quello che sarebbe stato l'accantonamento in parola, al 31/12/2020, non escludendo le entrate sottratte all'accantonamento -per effetto dell'applicazione del principio di cui al punto 3.3 dell'Allegato 4/2 del D.lgs. n.118/2011 e ss.mm.i. - e, quindi, applicando le regole impiegate sino al 2018.

In particolare, si è sollecitata la simulazione della inclusione nel calcolo delle sole entrate da manovre fiscali a destinazione libera.

Con la nota del 10/11/2021, prot. n. PG/2021/055872, la Regione ha trasmesso il prospetto di raffronto tra gli accantonamenti iscritti a rendiconto e gli accantonamenti risultanti dalla simulazione richiesta, utilizzando sempre la medesima media per il calcolo dell'accantonamento.

La prima simulazione (colonna 2 del prospetto) non considera, tra le deduzioni, i soli capitoli afferenti alle manovre libere (il cui dettaglio è nel sopra riportato prospetto, v. supra



tabella n. 120), mentre la seconda (colonna 3) non tiene conto, tra le deduzioni, anche dei capitoli “sanità”, cioè quelli afferenti a manovre destinate a sanità e i capitoli (il cui dettaglio è nel sopra riportato prospetto, v. supra tabella n. 119) il cui accertamento è effettuato in base ai piani di riparto del FSN.

**Tabella n. 122 - Simulazioni accantonamento FCDE**

	Accantonamento FCDE a Rendiconto 2020	Accantonamento FCDE simulazione senza deduzione manovre libere	Accantonamento FCDE simulazione senza deduzione manovre libere e sanità e entrate da piani di riparto FSN
<b>Titolo 1</b>	53.701.646,68	167.260.132,03	225.708.509,23
<b>Titolo 2</b>	3.524.054,43	3.524.054,43	3.524.054,43
<b>Titolo 3</b>	364.543.984,53	227.839.990,33	227.839.990,33
<b>Titolo 4</b>	4.961.680,16	4.961.680,16	4.961.680,16
<b>Titolo 5</b>	9.562,10	9.562,10	9.562,10
	<b>426.740.927,89</b>	<b>403.595.419,05</b>	<b>462.043.796,25</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dalla lettura del prospetto sopra riportato emerge che, in base alla prima simulazione (che tiene conto nel calcolo delle entrate da manovre fiscali regionali a destinazione libera), il FCDE sarebbe pari ad Euro **403.595.419,05** (v. colonna n. 2), con una riduzione di euro 23.145.508,85 rispetto al valore, iscritto a Rendiconto, di euro **426.740.927,89**; nella seconda simulazione, il fondo sarebbe pari ad Euro 462.043.796,25, con un incremento, rispetto al valore iscritto a Rendiconto, pari a Euro 35.302.868,35.

Segnatamente, la Regione ha riferito di aver proceduto alle sopra riportate simulazioni secondo la seguente metodologia:

- escludendo, dalle deduzioni, i capitoli afferenti alle manovre (prima solo quelli a destinazione libera, e poi anche quelli a destinazione sanitari) sia dal calcolo delle medie, che dai residui finali al 31/12.
- calcolando, in ordine a tali capitoli, gli incassi in conto residui effettuati, nel corso dell'esercizio 2021, alla data del 13/05/2021 (che, nel calcolo a Rendiconto, non erano stati considerati in quanto esclusi i relativi capitoli). Per la prima simulazione, l'importo degli incassi a residuo, effettuati nel corso del 2021, alla data del 13/05/2021, è pari a euro

267.632.763,57; mentre, per la seconda simulazione, l'importo degli incassi a residuo effettuati nel corso del 2021, alla medesima data, è pari a euro 282.085.975,46;

**c) ad azzerare, per entrambe le simulazioni, l'incremento del 60% dell'accantonamento sul titolo III dell'entrata.**

Ad avviso dell'Ente, infatti, sarebbero venute meno *“le motivazioni di riequilibrio del Fondo che sono state considerate nel calcolo a Rendiconto”*. Infatti, l'Amministrazione ha riferito di aver operato, in sede di rendiconto, un incremento del predetto Fondo di euro 136.703.994,20, aumentando, prudenzialmente, l'accantonamento in relazione ai residui del titolo 3 dell'entrata. *“Senza tale maggiorazione”*, ha fatto presente la Regione *“il fondo si sarebbe attestato ad euro 290.036.933,69”* **in diminuzione** *“rispetto ad euro 426.740.927,89 iscritto a rendiconto”* (v. nota di riscontro del 10/11/2021).

Sin qui, la ricostruzione, in fatto, delle modalità di quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e delle interlocuzioni avute con l'Amministrazione regionale in sede istruttoria.

Prima procedere all'analisi gius-contabile della divisata questione, si ritiene utile partire dal dato normativo, per poi passare alla ricostruzione della natura e della funzione che la contabilità armonizzata ascrive al fondo crediti di dubbia esigibilità anche con l'ausilio della giurisprudenza costituzionale e contabile, per superare, ove possibile, la riserva di parifica di cui alla decisione della Sezione n. 5/2021 e misurare le conseguenze, sul conto di bilancio, dell'adesione all'interpretazione seguita, dall'Ente, del principio di cui al § 3.3 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. 118/11.

### **30.1.2 L'esclusione dell'obbligo di accantonamento a FCDE per le manovre fiscali regionali.**

Il più volte richiamato principio contabile - introdotto giova ricordarlo, con l'Allegato A/2 al D.lgs. 126/2014 che ha modificato l'assetto primigenio del D.lgs. 118/2011 di cui si era fatta applicazione nella fase sperimentale della contabilità armonizzata (2012-2014) - dispone che *“per le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base degli atti di riparto e per le manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità o libere, e*

*accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze, non è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità” .*

La disposizione ha introdotto un'ulteriore deroga alla obbligatorietà dell'accantonamento per dubbia esigibilità, rispetto a quelle elencate dal medesimo principio, nei successivi capoversi e riferite, essenzialmente, a risorse contraddistinte da un elevato grado di certezza di realizzazione in termini di cassa (*“non sono oggetto di svalutazione i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili di cui al paragrafo 3.7, sono accertate per cassa”*).

È proprio tale certezza ad abilitare tutti gli enti a non effettuare l'accantonamento, non essendovi, in tali casi, alcun rischio da neutralizzare (nel caso di accertamento per cassa) o, comunque, un rischio assolutamente trascurabile, attesa la presenza di garanzie e/o la natura pubblica del debitore.

La medesima affidabilità, tuttavia, non connota le entrate accertate sulla scorta delle mere stime ministeriali, tanto da porre in discussione la ragionevolezza non solo della riferita regola dell'esclusione dall'obbligo di FCDE, ma anche la scelta di individuare, nelle predette stime, il criterio di accertamento dei *“gettiti derivanti dalle manovre fiscali delle regioni nell'esercizio di competenza”* (v. principio contabile applicato Allegato 4.1 al D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. § 3.7.5.).

Non si comprende, in buona sostanza, perché la Legge abbia inteso differenziare l'accertamento delle risorse derivanti dal gettito di manovre fiscali regionali - consistenti essenzialmente nell'addizionale IRPEF e nelle maggiorazioni IRAP - dalle *“entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti”*.

Invero, anche l'addizionale IRPEF e le maggiorazioni IRAP sono entrate riscosse in autoliquidazione e tuttavia, ad esse, viene applicato il criterio dell'accertamento *“sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto”* (v. principio § 3.7.5 cit.), bensì quello che inerisce alle stime comunicate dal Ministero.

È di immediata evidenza, pertanto, che i sopra richiamati principi hanno introdotto, nel sistema armonizzato, regole peculiari per l'accertamento delle entrate da manovre fiscali

regionali e per la composizione del FCDE, basate su una sorta di *fictio* che consente di valutare come “certa” quella che, invece, è, e resta, una mera stima.

Secondo la Regione, come emerso anche nel corso dell’istruttoria al precedente giudizio di parifica, si tratterebbe di residui attivi riscuotibili, nella loro interezza, al massimo nei due anni successivi al loro accertamento, se, e in quanto, effettivamente allineati alle stime del Dipartimento. In base a questa caratteristica, non vi sarebbe necessità di “svalutare” i relativi crediti, difettando – ad avviso della Regione – i caratteri della dubbia e difficile esazione.

Tale argomentazione, tuttavia, appare trascurare che la funzione del fondo crediti di dubbia esigibilità non è solo quella di neutralizzare il rischio da “mancata riscossione” ma anche quella di “assorbire” il pericolo connesso alla “intempestiva riscossione”, per la fisiologica diacronicità tra accertamenti e riscossioni, come pure per la frequente distonia tra le previsioni di incassi e l’effettiva riscossione dei crediti. Infatti, la Corte costituzionale ha affermato che il fondo in esame mira a far sì che, nella continuità di bilancio, l’autorizzazione di spesa negli esercizi successivi **sia in grado di assorbire le “minusvalenze” da intempestiva riscossione** (v. Corte costituzionale, sentenza n. 279/2016).

Il predetto accantonamento viene a essere, allora, uno strumento a garanzia dell’equilibrio effettivo di bilancio, complessivamente considerato, attraverso una riclassificazione del risultato di amministrazione (artt. 187 e 188 TUEL) e del saldo di equilibrio per competenza (art. 162 TUEL).

La riferita natura composita del FCDE non consente, dunque, di per sé, di escludere l’obbligo di accantonamento per le entrate da manovre fiscali regionali accertate sulla base di stime ministeriali e ciò sia in considerazione che le stesse non sono di per sé affidabili al 100%, sia perché, come relazionato dalla stessa Regione, la loro riscossione è diluita su almeno tre esercizi (v. nota acquisita al prot. n. 10838 del 12/10/2021 e successiva tabella n. 121).

Sul versante dell’affidabilità, si riporta, nel seguente prospetto, l’analisi del gettito delle maggiorazioni delle aliquote IRAP.

**Tabella n. 123 – Analisi gettito delle maggiorazioni delle aliquote IRAP**

Analisi gettito delle maggiorazioni delle aliquote IRAP								
anno	accertato Regione	stim	85% della stima	41% del 85%	59% del 85	15% stima	41% del 15%	59% del 15%
2020	133.672.999,99	130.349.000,00	110.796.650,00	45.426.626,50	65.370.023,50	19.552.350,00	8.016.463,50	11.535.886,50
2019	135.268.999,96	138.971.000,00	118.125.350,00	48.431.393,50	69.693.956,50	20.845.650,00	8.546.716,50	12.298.933,50
2018	115.446.770,00	131.514.000,00	111.786.900,00	45.832.629,00	65.954.271,00	19.727.100,00	8.088.111,00	11.638.989,00
2017	128.786.998,40	130.140.000,00	110.619.000,00	45.353.790,00	65.265.210,00	19.521.000,00	8.003.610,00	11.517.390,00
2016	128.265.562,31	107.113.000,00	91.046.050,00	37.328.880,50	53.717.169,50	16.066.950,00	6.587.449,50	9.479.500,50
2015	176.929.109,80	136.799.000,00	116.279.150,00	47.674.451,50	68.604.698,50	20.519.850,00	8.413.138,50	12.106.711,50
2014	172.334.769,02	172.752.000,00	146.839.200,00	60.204.072,00	86.635.128,00	25.912.800,00	10.624.248,00	15.288.552,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Partendo dai dati elaborati nella suesposta tabella, e considerando le richiamate tempistiche di riscossione, è stata elaborato, da questa Sezione, un ulteriore prospetto (v. tabella n. 124) nel quale vengono espone le riscossioni attese, sia in conto competenza che in conto residui, sulla base delle stime ministeriali. A titolo esemplificativo le riscossioni attese, per l'annualità 2020, sono state determinate come appresso specificato:

- 1) riscossioni c/competenze attese sono pari all'acconto del 41% dell'85% del gettito atteso sulla base delle stime 2020 e risultano determinate in euro 45.426.626,50;
- 2) le riscossioni in c/residuo attese sono pari alla sommatoria:
  - a) del saldo (59%) dell'85% del gettito atteso sulla base delle stime per l'annualità 2019 pari ad euro 69.693.956,50;
  - b) dell'acconto del 41% del 15% del gettito atteso sulla base delle stime per l'annualità 2019 pari ad euro 8.546.716,50;
  - c) del saldo (59%) del 15% del gettito atteso sulla base delle stime per l'annualità 2018 pari ad euro 11.638.989,00.

**Tabella n. 124 – Riscossioni attese in conto competenza e in conto residui**

anno	riscossioni c/comp attese sulla base delle stime (a)	riscossioni c/comp realizzate (b)	scostamento (b-a)	% di riscossione effettive/riscossioni attese (conto competenza)	riscossioni c/residuo attese sulla base delle stime (c)	riscossioni c/residuo realizzate (d)	scostamento (d-c)	percentuale di riscossione effettive/riscossioni attese (conto residui)	percentuale scostamento /riscossioni attese	percentuale media dello scostamento tra riscossioni realizzate e quelle attese
2020	45.426.626,50	47.220.191,99	1.793.565,49	104%	89.879.662,00	65.514.846,00	-24.364.816,00	73%	27%	
2019	48.431.393,50	55.904.759,00	7.473.365,50	115%	85.559.772,00	79.364.240,96	-6.195.531,04	93%	7%	
2018	45.832.629,00	48.031.794,80	2.199.165,80	105%	82.748.320,50	67.414.975,20	-15.333.345,30	81%	19%	16%
2017	45.353.790,00	48.779.438,40	3.425.648,40	108%	72.411.330,50	80.007.560,00	7.596.229,50	110%		
2016	37.328.880,50	46.125.955,71	8.797.075,21	124%	92.306.389,00	82.139.606,60	-10.166.782,40	89%	11%	
2015	47.674.451,50	38.527.372,00	-9.147.079,50	81%	nd	138.401.737,80				
2014	60.204.072,00	67.222.025,84	7.017.953,84	112%	nd	105.112.743,18				

nd: non risulta possibile elaborare le riscossioni attese in quanto non si dispone delle stime 2013 e precedenti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

Ferma restando l'assoluta peculiarità dell'esercizio 2020, a causa delle intervenute disposizioni speciali connesse all'emergenza pandemica (v. articolo 24 del D.L. n. 34/2020 e D.M. MEF 24 luglio 2020) e alle misure compensative del minor gettito, dalla lettura della esposta tabella emerge che le riscossioni in c/competenza, così come quantificate dalla Regione (v., tabella entrate accertate, sulla base delle stime del ministero dell'Economia, e relativi incassi trasmessa con la nota acquisita al prot. n. 10838 del 12/10/2021), le riscossioni in conto residui delle ridette maggiorazioni IRAP, registrano, ad eccezion fatta per l'annualità 2017, uno scostamento in negativo, seppur contenuto, tra le riscossioni realizzate e quelle attese sulla base delle stime. Ponendo l'attenzione sulle sole annualità in cui si rileva uno scostamento negativo tra le predette riscossioni, è possibile rilevare che, nel quinquennio 2016-2020, **le riscossioni realizzate sono state inferiori a quelle attese sulla base delle stime ministeriali in una percentuale media pari al 16%.**

### **30.1.3 La coerenza dell'esclusione dell'obbligo di accantonamento a FCDE per le manovre fiscali regionali destinate alla sanità**

Orbene, ragioni di omogeneità del divisato principio contabile § 3.3. potrebbero ricavarsi, dall'Ordinamento armonizzato, solo con riferimento alle risorse impiegate per spesa sanitaria.

Per tale finalità, infatti, il Legislatore ha derogato al complessivo impianto della competenza finanziaria potenziata (v. art. 1, comma 5, D.lgs. n. 118/2011 ss.mm.ii), disponendo che le entrate e le spese del cd. perimetro sanitario siano accertate e impegnate sulla base di quanto previsto dal "Titolo II" del decreto delegato.

Non trova, quindi, applicazione, per la gestione sanitaria, il principio della competenza finanziaria potenziata, bensì la regola della "contestualità automatica" dell'accertamento e dell'impegno di cui all'art. 20, comma 2, del D.lgs. 118/2011. Tale norma prevede espressamente che *"per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni:*

*a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti*

*regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate. Ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, detto evento è registrato come cancellazione dei residui attivi nell'esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente;*

*b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso”.*

In buona sostanza, il “perfezionamento” del titolo di entrata, a prescindere dall'esigibilità dello stesso, è titolo per l'accertamento e, al contempo, per l'impegno, generando, in tal modo, un automatismo con funzione di vincolo al finanziamento della gestione sanitaria (c.d. “impegno improprio a pareggio di destinazione”, v. decisione SRC per la Campania n. 110/PARI/2018).

L'art. 20 evidenzia che il servizio sanitario è finanziato, oltre che da trasferimenti esterni, da risorse finanziarie proprie che la Regione può liberamente finalizzare al sostegno della spesa sanitaria e che, qualora formalmente indirizzate a tali scopi, entrano nel perimetro sanitario di cui al medesimo articolo 20, soggiacendo alle regole proprie di tale sistema.

La logica della deroga, per il settore sanitario, alla contabilità finanziaria potenziata, con il sostanziale mantenimento del precedente regime contabile, è essenzialmente da ricondurre (i) alla necessità di assicurare, nel tempo, l'eseguibilità della spesa, finalizzata alla garanzia di diritti incompressibili, considerandola immediatamente coperta a seguito della registrazione (*recte* accertamento) della prima disponibilità della provvista (vincolata), a prescindere dalle alterne vicende del bilancio regionale nel suo complesso; (ii) all'esigenza di avere un perimetro individuabile in modo semplice e chiaro sia nelle risorse che nella spesa.

Ne consegue che i risultati, in conto competenza, del “perimetro sanitario” regionale, a rendiconto, dovrebbero mostrare, a consuntivo, un equilibrio tra entrate finanziarie accertate ed uscite finanziarie impegnate in quanto le risorse si “accertano ed impegnano” contestualmente.

**Ciò posto, emerge, con nitore, che l'esclusione dall'obbligatorietà del FCDE per le entrate derivanti dalle manovre fiscali regionali è coerente con la disciplina del perimetro**



**sanitario che, come visto, abdica del tutto al principio dell'esigibilità e dunque a tutti gli istituti ad esso correlati, e quindi anche al fondo crediti di dubbia esigibilità.**

Il bilancio ordinario, al contrario, segue le norme della contabilità finanziaria potenziata, che differenzia il momento della rilevazione giuridica del perfezionamento del titolo (registrazione) rispetto a quello dell'imputazione al bilancio (accertamento/impegno), imputazione il quale, come è noto, avviene in base alla scadenza dell'obbligazione sottostante.

Ne discende che, per le risorse non destinate alla sanità, il più volte richiamato principio contabile § 3.3 (che consente di escludere dal cluster utile ai fini del calcolo per il FCDE le entrate accertate sulla base di mere stime), non appare coerente con la *ratio* della contabilità potenziata.

Giova ricordare, invero, come il fondo crediti di dubbia esigibilità svolga un ruolo peculiare: esso non solo mira alla corretta definizione della situazione patrimoniale degli enti, bensì ha un'ulteriore funzione che si riconnette ai caratteri fondamentali della contabilità pubblica, nonché alla natura del bilancio come "bene pubblico" (v. decisione SRC Campania n. 110/2018/PARI).

Esso, cioè, ha lo scopo di ricondurre la spesa che l'ente programma a quella realmente "sostenibile", assicurando, così, "valide coperture" attraverso un apposito accantonamento sul risultato di amministrazione. Tale "validità" è da riferirsi, come detto prima, non solo in termini di affidabilità e certezza delle risorse ma anche in termini di "tempestività" delle stesse (v. Corte costituzionale, sentenza n. 279/2016).

**E', dunque, evidente che all'accertamento, in base alle stime ministeriali, nonché all'esclusione delle predette entrate, dal cluster impiegato per il calcolo del FCDE, indipendentemente dalla loro destinazione, è connaturato il rischio di impiegare, a copertura degli impegni già assunti, risorse non certe o, comunque, non in grado di tradursi, nel corso dell'esercizio, in cassa.**

La regola appena descritta abilita, nella sostanza, le Regioni, a differenza, peraltro, di quanto accade per gli enti locali, a rendere facoltativa la costituzione del FCDE tutte le volte in cui l'accertamento dell'entrata avvenga sulla scorta di stime ministeriali. Non solo per le entrate



destinate al cd. “perimetro sanitario”, per le quali non trova applicazione, come detto, il principio di competenza finanziaria potenziata, ma anche per quelle che restano nella libera destinazione della Regione.

In definitiva, la descritta interpretazione non appare in linea con la funzione tutoria degli equilibri di bilancio, che è propria del FCDE e, per tale ragione, suscita dubbi di costituzionalità del sopra richiamato principio contabile in rapporto agli artt. 81 e 97 Cost. Analogamente, la scelta di sottrarre, al criterio dell’accertamento per cassa, le predette entrate da manovre fiscali regionali che, come detto, si sostanziano nell’addizionale IRPEF e nelle maggiorazioni IRAP, attesa la loro natura di tributi “in autoliquidazione”, si comprende, limitatamente, al comparto sanitario nel quale vi è l’esigenza di garantire, nell’immediatezza, e con continuità, il diritto alla salute, ma non - si ribadisce - con riferimento a risorse a “libera” destinazione.

Per queste ultime, infatti, l’Amministrazione è tenuta a programmare i propri interventi in forza della dell’esigibilità delle risorse a copertura, della sostenibilità della spesa e nel rispetto del principio di equilibrio di bilancio.

Infatti, in forza del mentovato principio, e delle ulteriori esclusioni di cui al § 3.7.5 dei tributi accertati per cassa, l’obbligo di effettuare il FCDE è sostanzialmente depotenziato per le Regioni, almeno con riferimento al titolo 1. (*“Sono accertate per cassa la tassa automobilistica, l’imposta provinciale di trascrizione, la tassa relativa al rilascio delle licenze per la caccia e la pesca, il tributo speciale per il conferimento dei rifiuti in discarica e l’imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori”*).

Per tutto quanto finora argomentato, dunque, le considerazioni dell’Amministrazione, in ordine alle “esclusioni” di entrate (soprattutto di quelle aventi destinazione “libera”) dalla determinazione del FCDE, non sembrano sufficienti a dipanare le divise perplessità e criticità.

Inoltre, a seguito di ulteriori chiarimenti (v. nota prot. n. 564453 del 15/11/2021), la Regione ha attestato come, al fine di contemperare la riduzione del FCDE, verificatasi per effetto dell’applicazione del mentovato principio di cui al § 3.3., al titolo I, abbia incrementato l’accantonamento al titolo III del 60%. Segnatamente, l’Amministrazione ha dichiarato, fra

l'altro, che "il valore dell'accantonamento derivante, pari ad Euro 227.839.990,33, è stato incrementato a titolo prudenziale ai fini del riequilibrio del Fondo di una percentuale del 60%, pari ad Euro 136.703.994,20, determinando l'accantonamento definitivo, per tale titolo, pari ad Euro 364.543.984,53".

In sostanza, come si evince dalla lettura del prospetto sottostante (che per maggiore chiarezza argomentativa si ripropone) e in particolare della seconda colonna, l'applicazione del divisato principio § 3.3., avrebbe portato, effettivamente, ad una riduzione del FCDE (euro 403.595.419, 05) che, tuttavia, la Regione ha inteso "compensare", come detto, incrementando l'accantonamento al titolo III determinando, in tal modo, in euro 426.740.927,89 il valore del FCDE.

**Tabella n. 125 - Simulazioni accantonamento FCDE**

	Accantonamento FCDE a Rendiconto 2020	Accantonamento FCDE simulazione senza deduzione manovre libere	Accantonamento FCDE simulazione senza deduzione manovre libere e sanità e entrate da piani di riparto FSN
<b>Titolo 1</b>	53.701.646,68	167.260.132,03	225.708.509,23
<b>Titolo 2</b>	3.524.054,43	3.524.054,43	3.524.054,43
<b>Titolo 3</b>	364.543.984,53	227.839.990,33	227.839.990,33
<b>Titolo 4</b>	4.961.680,16	4.961.680,16	4.961.680,16
<b>Titolo 5</b>	9.562,10	9.562,10	9.562,10
	<b>426.740.927,89</b>	<b>403.595.419,05</b>	<b>462.043.796,25</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

A tal riguardo preme rilevare che nonostante la riferita motivazione di "riequilibrio", la modalità impiegata dalla Regione non appare condivisibile. Infatti, il principio della contabilità finanziaria applicata impone di effettuare una valutazione puntuale del rischio, secondo criteri rigorosi da cui sono escluse logiche "compensative".

Vale a dire che l'incremento dell'accantonamento al titolo III di circa il 60% può giustificarsi solo se frutto di un'effettiva ponderazione del rischio da mancata riscossione dei residui proprio del medesimo titolo (III, nel caso di specie) e non per compensare la riduzione dell'accantonamento del titolo I. Diversamente, invero, sarebbe concreto il rischio di un'applicazione ipertrofica del FCDE, ben lontana dalla *ratio legis* del fondo in esame, con

l'effetto paradossale di limitare irragionevolmente la spesa per il soddisfacimento dei bisogni primari dei cittadini. Ne deriva che il riferito aumento dell'accantonamento per il titolo III, non può essere strumentalmente previsto o eliminato al bisogno. In ragione di ciò si richiama la Regione al rispetto dei principi contabili armonizzati nella costruzione dell'accantonamento *de quo*, con ampia riserva, da parte della Sezione, di verifica dell'adeguamento alle predette indicazioni, nei successivi controlli.

## 30.2 Fondo rischi e Oneri da contenzioso

La Regione Campania ha determinato il Fondo Rischi da contenzioso, al 31/12/2020, nella misura pari a euro 320.076.632,21 che, nelle intenzioni dell'Amministrazione, rappresenta la misura quantitativa di *“una visione d'insieme della valutazione del rischio (...) per effetto delle procedure in corso (v. Relazione sulla gestione).”*

L'Ente afferma di aver effettuato la predetta valutazione in base alle indicazioni offerte dal principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al Dlgs n. 118/2011), in combinato disposto con l'articolo 2424-bis del codice civile, lo I.A.S. 37 e l'O.I.C. 31 (v. Relazione sulla gestione).

Giova ricordare, al riguardo, come l'art. 2424 c.c. preveda, esclusivamente, la costituzione, nel passivo dello Stato Patrimoniale (lett. B) di Fondi per rischi ed oneri, lasciando la valutazione dei rischi ai principi generali del bilancio. Pertanto, nella materia di che trattasi, l'analisi dev'essere effettuata attraverso una lettura *“integrata”*, della norma civilistica, con il principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato 4/2 al Dlgs n. 118/2011, nonché con i principi internazionali sopra richiamati.

In particolare, il principio armonizzato prevede che *“nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione”*

*che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso".*

Orbene, non vi è chi non veda come, al fine di pervenire a una completa valutazione del rischio, nonché alla definizione di un adeguato accantonamento, sia imprescindibile operare una rigorosa ricostruzione del contenzioso esistente e un aggiornamento costante dello stesso, così da adeguare il predetto fondo, nella continuità degli esercizi (v. § 5.2. lett. H), ai dettami del principio contabile applicato allegato A/2). Infatti, stante l'imperativa esigenza di assicurare l'equilibrio di bilancio, che potrebbe essere "alterato" da una non congrua valutazione del rischio da parte dell'Amministrazione, il principio armonizzato onera l'Organo di revisione a una puntuale verifica di "congruità" degli accantonamenti (v. ult. cpv. § 5.2. lett. h) allegato A/2).

Orbene, come innanzi si argomenterà, ciò appare non essere avvenuto.

Questa Sezione ha già avuto modo di chiarire che il concetto normativo di "passività potenziale" – in assenza di definizione specifica da parte dei principi contabili medesimi, di cui al D.lgs. n. 118/2011 – rinvia alla *scientia artis*, i cui contenuti possono ricavarsi dagli *standard* nazionali e internazionali in tema di contabilità e, in particolare, dallo IAS 37 e dall'OIC 31 (prima OIC n. 19). Si tratta di massime d'esperienza o regole di fatto (semplici prassi, *best practices* o al massimo *soft law*) che concorrono a determinare il contenuto di un concetto elastico, presente in una norma giuridica vera e propria (i principi contabili applicati del D.lgs. n. 118/2011). Secondo tali fonti, la passività potenziale è un'obbligazione passiva eventuale, il cui titolo si riferisce a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma caratterizzate da uno stato d'incertezza, il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro.

In altri termini, l'insorgenza contabile dell'obbligazione dipende dal verificarsi di uno o più eventi futuri e incerti, sottratti al pieno controllo del debitore. Cionondimeno, esigenze di prudenza impongono di esprimere tale "stato di incertezza" attraverso un "coefficiente di

rischio”, adeguatamente stimato e motivato in relazione all’analisi della concreta controversia. Sulla base di tale valutazione, applicando il coefficiente al valore della passività potenziale, è possibile dare una rappresentazione numerica “attualizzata” della passività potenziale, sulla base della quale determinare il corrispondente accantonamento in bilancio, a copertura delle eventuali future perdite finanziarie e/o economiche.

La valutazione della passività potenziale deve, pertanto, essere sorretta dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall’esperienza del passato e da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio e, in modo particolare, di quelli di imparzialità e verificabilità. Si evidenzia, in proposito, che recente giurisprudenza di questa Corte (v. *ex plurimis*, deliberazione SRC Campania n. 125/2019/PRSP, deliberazione SRC Lazio n. 18/2020/PRSE) ha fatto riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali tra passività “probabili”, “possibili” e da “evento remoto”, ai seguenti principi:

- la passività “probabile”, con indice di rischio del 51%, (che impone un ammontare di accantonamento che sia pari almeno a tale percentuale), è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non ancora esitati in decisione, per i quali l’avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (v., al riguardo, documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l’evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);
- la passività “possibile” che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l’evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il *range* di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;
- la passività da “evento remoto”, la cui probabilità è stimata inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero.

### 30.2.1 La quantificazione del fondo contenzioso da parte della regione Campania. Il ruolo dell'Organo di revisione.

Atteso tutto quanto finora argomentato, va posto in rilievo come l'Amministrazione abbia, dapprima, definito i criteri di rilevazione del rischio (v. in particolare principi IAS27 e OIC31), in relazione al grado di realizzazione e di avveramento degli eventi, distinguendo tra: **evento probabile**: qualora se ne ammette l'accadimento in base a motivi seri o attendibili ma non certi, ossia l'accadimento è credibile, verosimile in base a motivi ed argomenti abbastanza sicuri; **evento possibile**: quando il grado di realizzazione di un avvenimento è inferiore al probabile. È quello che può accadere o verificarsi e, infine **evento remoto**: quando il grado di realizzazione di un avvenimento è inferiore al possibile e ha scarsissime possibilità di verificarsi. In relazione al rischio di avveramento, l'Ente ha, quindi, stabilito di procedere all'accantonamento solo in relazione ad eventi probabili per i quali la competente Avvocatura regionale avesse valutato un livello di rischio almeno medio - alto o alto.

Tabella n. 126 – Percentuali di accantonamento al Fondo rischi

Percentuali di accantonamento	
Rischio basso	0%
Rischio medio-basso	0%
Rischio medio - alto	75%
Rischio alto	90%

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

In buona sostanza, così come appare dalla lettura della Relazione sulla gestione, l'Amministrazione include nella fascia di valutazione del rischio "medio-alta" non solo le fattispecie per cui è stimata una probabilità di soccombenza superiore al 50%, ma anche, *"in via prudenziale (...), i giudizi per i quali, allo stato, risulta del tutto incerto l'esito"*, prevedendo, pertanto, in tal caso ad un accantonamento del 75% della pretesa.

Ancora, ai fini della determinazione dell'accantonamento al risultato di amministrazione, del fondo in esame, l'Ente ha riferito di aver considerato anche *"la quota dei blocchi per Pignoramenti sul conto di Tesoreria Unica intestato alla Regione Campania alla data del 31 dicembre*

2020, pari complessivamente ad Euro 184.415.188,87”. Ha chiarito, altresì, che si tratta di “una passività di esistenza certa, ma indeterminata nell’ammontare effettivo di pagamento e nella data di sopravvenienza (Ordinanza di Assegnazione del Giudice per l’Esecuzione).

In particolare, in ordine alla definizione dell’incremento del fondo, in relazione alla riferita passività certa, l’Ente ha osservato che il “valore complessivo dell’accantonamento va in ogni caso ridotto in ragione della considerazione che il blocco per pignoramento effettuato sul conto è pari al 150% del valore della pretesa, e del fatto che alcune delle somme, in alcuni casi, trovano copertura su impegni iscritti nel Bilancio regionale”. Ha quindi proceduto, “sulla base delle stime concordate con l’Avvocatura, a individuare nel 70% la percentuale di accantonamento relativamente a tale partita” (v. nota prot.213193 del 20/04/21 trasmessa unitamente alla nota prot. 475428 del 27/09/21).

Per quel che concerne l’adeguatezza e la ragionevolezza dell’accantonamento in esame, si osserva preliminarmente, che tra la documentazione trasmessa, non vi è evidenza dell’avvenuta verifica, da parte dell’Organo di revisione, della “congruità” dell’accantonamento a fondo rischi contenzioso (v. ult. cpv. § 5.2. lett. h) allegato A/2).

Val la pena rimarcare che tale attività non si risolve in una mera verifica formale ma è essenziale per la certezza dei saldi di bilancio e in ragione di ciò, postula un controllo puntuale e analitico, ossia in una **verifica non campionaria ma completa sui dati del contenzioso** (v. in tal senso, Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazione n. 14/2017, nonché SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 229/2021).

Le riferite considerazioni assumono vieppiù importanza nel caso di specie in cui **l’accantonamento in esame appare sprovvisto della necessaria “affidabilità”**. Infatti, l’analisi svolta da questa Sezione, sul rilevato disallineamento contabile tra i residui passivi della Regione e quelli attivi degli enti locali campionati (v. supra § 18), ha posto in rilievo, fra l’altro, la mancata valutazione, da parte della Regione, di un giudizio in corso nei confronti del comune di Napoli. In particolare, con le note prot. n. 0555755 del 09/11/2021 e n. 0558237 del 10/11/2021, l’Avvocatura Regionale, tenendo conto del valore della pretesa del Comune, coincidente con il credito esposto dallo stesso nel bilancio e pari ad euro 21.079.785,83, ha stimato il rischio di soccombenza come medio – alto, con la conseguenziale



necessità di un accantonamento del 75% del valore del giudizio pari ad euro 15.809.839,37. Da ciò la necessità di adeguare il fondo rischi come espressamente riconosciuto dalla stessa Regione (v. nota prot. PG/2021/0558724 dell'11/11/2021).

Conclusivamente, in base alle risultanze istruttorie, la Sezione osserva che la stessa emersione di un contenzioso non censito dalla Regione, ai fini della valutazione del rischio di soccombenza, mina l'attendibilità della congruità dell'accantonamento *de quo*. E ciò ancor più se si considera che il predetto giudizio verso il comune di Napoli è emerso a seguito di un'analisi svolta unicamente a un campione di enti locali e limitatamente al fenomeno del disallineamento contabile (v. *supra* § 18), per cui è ragionevole presumere che un'analisi puntuale, effettuata posta per posta, avrebbe potuto comportare la necessità di ulteriori accantonamenti. Peraltro ad incrinare l'affidabilità del fondo in esame convergono ulteriori elementi.

*Infatti il Collegio rileva che non può non porsi in rilievo come la metodologia adoperata dall'Amministrazione, al fine di stimare il rischio, non appaia adeguata nella misura in cui, ai casi di "possibile" soccombenza valutati come medio-bassi, non viene attribuito alcun coefficiente di rischio e quindi, di converso, non viene effettuato alcun accantonamento. Invero, la surrichiamata fattispecie viene assimilata a quella caratterizzata da "rischio del tutto remoto" (che si distinguerebbe dalle passività possibili solo per la necessità di disclosure di queste ultime). Tale previsione non sembra coerente con la scelta della Regione di provvedere, invece, all'accantonamento nel caso in cui sia del tutto incerto l'esito del giudizio. Infatti, in tal modo si introduce un elemento di irragionevolezza nella metodologia, che esclude l'accantonamento nel caso di rischio medio - basso e al contempo lo prevede nel caso in cui non sia possibile effettuare alcuna stima (come avvenuto, peraltro, nel caso del giudizio nei confronti del Comune di Napoli per il quale l'Avvocatura regionale con nota n. 558237 del 10/11/2021, ha riferito che è "tutt'altro che certa la soccombenza definitiva della Regione Campania").*

Inoltre, la Sezione ha rilevato l'assenza, di una specifica verifica, della congruità dell'accantonamento in parola, da parte del Collegio dei revisori, di cui non si è riscontrata espressa traccia nella documentazione trasmessa, sebbene, nella Relazione - questionario al



consuntivo 2020, lo stesso Organo abbia risposto in maniera affermativa sia in ordine alla verifica della congruità della quota accantonata al fondo per passività potenziali (v. punto 3.7) che del fondo rischi da contenzioso (v. punto 3.8 ), attestando l'assenza di criticità nell'ambito della ricognizione periodica del contenzioso.

Sul punto, con le memorie trasmesse in occasione dell'udienza di preparifica, la Regione ha rimarcato l'inesistenza di *“una asseverazione espressa e separata della congruità dell'accantonamento a Fondo Rischi ed Oneri da Contenzioso da parte del Collegio dei Revisori, peraltro non prevista da alcuna norma (il § 5.2, lett. h) parla genericamente di verifica della congruità degli accantonamenti)”*. Nel corso dell'udienza il Magistrato relatore ha fatto presente che, sebbene il principio contabile non parli espressamente di *“asseverazione”*, non di meno la verifica della congruità dell'accantonamento a fondo rischi contenzioso, come di qualsiasi altro accantonamento, deve essere espressa e puntuale non potendosi, in alcun modo, ritenersi assorbita nell'emissione del parere sul rendiconto.

Giova ricordare, al riguardo, come il Legislatore dell'Armonizzazione, tenuto conto della funzione tutoria dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) dei fondi di accantonamento, ha avvertito la necessità di onerare, espressamente, l'organo di revisione di tale puntuale attività.

In ragione delle considerazioni sopra esposte, **il Collegio non parifica il fondo rischi contenzioso per il mancato accantonamento di euro 15.809.839,37, quale valore attuale, come stimato dalla Regione, del rischio di soccombenza connesso al riferito giudizio nei confronti del comune di Napoli.**

Infine, tenuto conto delle divise criticità in ordine all'affidabilità del fondo in esame, la Sezione ritiene ormai ineludibile, da un lato, procedere ad un puntuale censimento delle controversie, soprattutto di quelle più risalenti nel tempo e, dall'altro, rivedere la metodologia impiegata ai fini dell'individuazione di un coefficiente di accantonamento anche per i giudizi il cui rischio sia stimato come medio -basso, in ossequio al principio di prudenza e a salvaguardia degli equilibri di bilancio. Nei controlli sui cicli di bilancio successivi, la Sezione si riserva ogni più ampia verifica, anche in ordine al *modus operandi* dell'Organo di revisione, nella materia *de qua*.

### **30.3 Fondo rischi società partecipate. Verifica dei rapporti crediti/debiti reciproci tra ente Regione e proprie partecipate**

Dalla lettura della Relazione sulla gestione relativa al rendiconto 2020 si rileva che la Regione Campania ha accantonato, al 31/12/2020, a titolo di Fondo Rischi partecipate la somma di euro 15.494.870,41.

La predetta posta contabile è stata oggetto di verifica in sede di Giudizio di Parificazione al Rendiconto per la Gestione per l'Esercizio 2019 (cfr. Delib. 5/2021). Tale analisi non ha disvelato rilievi da porre all'attenzione degli organi competenti.

Preliminarmente, occorre tenere presente che il fondo in argomento è una posta contabile idonee ad assorbire, tra l'altro, i fattori di rischio scaturenti delle relazioni di debito-credito con gli organismi partecipati.

Sul punto, occorre evidenziare che l'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 dispone che all'interno della relazione sulla gestione (allegato obbligatorio al rendiconto) l'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. Segnatamente, l'articolo di cui si discorre precisa che: «la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie».

Questa fondamentale verifica dei rapporti crediti/debiti reciproci tra enti territoriali e proprie partecipate (c.d. "circularizzazione") costituisce, pertanto, una fase fondamentale della rendicontazione, funzionale ad assicurare la doverosa evidenza gius-contabile delle passività potenziali. Tale verifica, inoltre, è volta a garantire il rispetto dei principi di veridicità e trasparenza dei documenti contabili poiché un disallineamento delle posizioni di debito e credito influenza l'attendibilità del risultato di amministrazione dell'ente territoriale nonché il risultato di esercizio degli organismi partecipati. Attraverso l'accantonamento a Fondo rischi, quindi, è possibile riportare la consistenza del risultato di

amministrazione al valore che avrebbe assunto se il maggior debito o minor credito fosse stato contabilizzato.

Ciò posto, dalla Relazione al Rendiconto 2020 si rileva che l'Ufficio Speciale Controllo e vigilanza su Enti e società partecipate, congiuntamente alla Direzione Generale Risorse Finanziarie, ha richiesto (cfr. nota prot. n. 89293 del 17/02/2021 e nota n. 154794 del 22/03/2021,) ai componenti del GAP - Gruppo Amministrazione Pubblica - al 1° gennaio 2020 l'invio alle strutture regionali debentrici e/o creditrici (Direzioni Generali, Uffici Speciali o Strutture di Missione) delle informazioni di dettaglio per ciascuna posizione di debito o credito risultante dalla propria contabilità al 31/12/2020.

Gli esiti della circolarizzazione nonché l'evidenza del fabbisogno di accantonamento al fondo rischi partecipate hanno trovato rappresentazione nel prospetto riepilogativo, di seguito riportato, allegato alla Relazione sulla gestione (cfr., a riguardo, Allegato 15 – Fondo rischi partecipate 2020).

**Tabella n. 127 – Fondo rischi partecipate 2020**

Organismo	Dato Organismo (A)	Dato Conciliato (B)	DIFFERENZA (C=A-B)	Copertura Finanziaria (D)	Accantonamento a Fondo Rischi (E=C-D)	NUMERO IMPEGNO A COPERTURA FINANZIARIA
<b>SOCIETA'</b>						
AIR Spa	8.879.895,43	8.879.896,43	0,00	0,00	0,00	
AIR Mobilità S.r.l.	1.234.531,70	1.234.531,70	0,00	0,00	0,00	
CONSORZIO Aer. Sal-Pon	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
EAV	106.635.569,00	106.012.434,00	623.135,00	0,00	623.135,00	
Sauie	40.060,10	40.060,10	0,00	0,00	0,00	
Scabec	9.414.212,59	8.079.207,83	1.335.004,76	121.070,59	1.213.934,17	3190007729; 3190007718; 3190007717; 3190007715; 3190007727; 3190007725; 3190007720; 3190007722; 3190007713; 3190007719; 3190007721; 3190007724;
Sviluppo Campania	2.465.945,00	1.993.625,40	472.319,60	366.134,60	106.185,00	3200007516; 3210001971 3210002342; 3210001972; 3210001970; 3190001313;
S.M.A. CAMPANIA S.P.A.	164.533.187,20	145.939.464,00	18.593.723,20	11.875.273,20	6.718.450,00	3140002959;3190009784;31800002292; 3180004865; 3180002290; 3180002291;
50.RE.SA. S.P.A.	31.489.776,23	31.489.776,23	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALI</b>	<b>324.693.178,25</b>	<b>303.668.995,69</b>	<b>21.024.182,56</b>	<b>12.362.478,39</b>	<b>8.661.704,17</b>	
<b>ENTI DI DIRITTO PRIVATO</b>						
Fond.ne Campania del Festival	3.240.163,93	3.240.163,93	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Donnaregina	2.912.677,90	2.912.677,00	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Film Commission	2.339.402,04	1.025.497,02	1.313.905,02	1.302.158,10	11.746,92	3170004831; 3200003054; 3180001803; 3190006824; 3200003054, 31900008827; 3200003486; 32000003055; 32000005595; 3200001112

Giudizio di parificazione Regione Campania – Es. 2020

IFEL - Istituto per la finanza e l'economia locale	739.342,52	707.480,44	31.862,08	31.862,08	0,00	3180007031; 3180007032;318009633; 3180907014
Fond.ne PO.L.I.S.	792.500,00	0,00	792.500,00	692.500,00	100.000,00	3200008160; 3200001530; 3200001259
Fond.ne Annali dell'Architettura	90.000,00	90.000,00	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Morra Greco - NA	320.000,00	320.000,00	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne CIVES - ERCOLANO	926.174,00	776.174,00	150.000,00	0,00	150.000,00	
Fond.ne IDIS - Città della Scienza - Napoli	1.707.069,16	1707.069,16	0,00	0,00	0,00	
Fondazione Il Tarì	32.589,81		32.589,81	0,00	32.589,81	
Fond.ne Ist. Ed. Fem. Mondragone	401.629,81	401.629,81	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne MI.DA.- Pertosa (54)	88.321,30	88.321,30	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Premio Cimitile	45.364,00	45.364,00	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Premio Napoli	174.000,00	174.000,00	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Ravello	1.800.000,00	1.800.000,00	0,00	0,00	0,00	
Fond.n e Real Sito di Carditello	416.000,90	416.000,00	0,00	0,00	0,00	

Fondo Rischi Partecipate 2020

Organismo	Dato Organismo (A)	Dato Conciliato (N)	DIFFERENZA (C=A-B)	Copertura Finanziaria (D)	Accantonamento a Fondo Rischi (E=C-D)	NUMERO IMPEGNO A COPERTURA FINANZIARIA
Fond.ne Teatro San Carlo - Napoli	9.900.000,00	9.900.000,00	0,00	0,00	0,00	
Consorzio Appennino Meridionale	35.072,77	35.000,00	72,77	0,00	72,77	
Ass.ne Teatro Stabile di Napoli	2.988.073,00	2.988.073,00	0,00	0,00	0,00	
Centro Ricerca Guido Dorso per lo studio del pensiero	52.516,00	52.516,00	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Castel Capuano	13.928,77	13.928,77	0,00	0,00	0,00	
Fond.ne Trianon Viviani	1.302.854,00	1.302.854,00	0,00	0,00	0,00	
<b>TOTALI</b>	<b>30.317.678,11</b>	<b>27.996.748,43</b>	<b>2.320.929,68</b>	<b>2.026.520,18</b>	<b>294.409,50</b>	
<b>ENTI DI DIRITTO PUBBLICO</b>						
EPT SALERNO	1.029.722,39	1.029.722,39	0,00		0,00	
A.A.C.S.T. Napoli in liquidazione	60.000,00	60.000,00	0,00		0,00	
Agenzia Regionale Universiadi	13.466.149,47	13.466.149,47	0,00		0,00	
ARPAC	14.417.289,89	3.246.095,67	11.171.194,22	8.090.220,78	3.080.973,44	3180008215; 3170006251; 3190006587; 3150009416; 3200007732 3200001229, 3200001230; 3200001334 e disponibilità di risorse sui capitoli per impegni in corso di assunzione; 3170006292;3190007041; 3190009359; 3190005931; 3190009700; 3160005082; 315000692; 3180007387; 3180007274; 9050007048; 9070000925; 3170006225; 3180004085; 3200002570; 3190009707
EPR Matese	842.840,79	14.000,00	828.3413,79	9.000,00	819.840,79	3180009333
EPR Partenio	70.950,00	0,00	70.950,00	0,00	70.950,00	
EPR Bacino Idrografico del fiume Sarno	166.500,00	65.050,00	101.450,00	0,00	101.450,00	
EPR Monte Lattari	57.000,00	0,00	57000,00	0,00	57.000,00	
EPR Metropolitan delle colline di Napoli	24.926,54	24.926,64	0,00	0,00	0,00	

Fondo Rischi Partecipate 2020

Organismo	Dato Organismo (A)	Dato Conciliato (N)	DIFFERENZA (C=A-B)	Copertura Finanziaria (D)	Accantonamento a Fondo Rischi (E=C-D)	NUMERO IMPEGNO A COPERTURA FINANZIARIA
ACAMIR	166.736.409,00	136.951.974,00	29.784.435,00	29.253.936,00	30.499,00	3180002947; 3170005153; 3200001742; 3180003939; 3170001575; 3180000125; 3190000016; 3160000701; 3200007518; 3200002124; 3140007129; 3130002656; 3140002599; 3120002186; 3180005188; 3190000903; 3190905113; 3180001506; 3180007362; 3180006826; 3190009688; 3190008638; 3190008638; 3200008198; 3200008187; 3180004036; 3180004036;

						3180004036; 3130005459; 3180002623; 3170001625; 3200000968; 3200001211; 3190006741; 3170002347
ACER –Azienda Campana per l'edilizia Residenziale Publica	13.504.218,47	13.316.508,38	187.710,09	33.275,09	154.435,00	3150009410, 3160001192, 3160001196
ARETUR	17.437.817,86	15.214.209,35	2.223.608,51	0,00	2.223.608,51	
ADISURC (dal 2019 subentra alle ADISU della Campania)	57.321.793,41	57.321.793,41	0,00		0,00	
	<b>285.135.617,92</b>	<b>240.710.429,31</b>	<b>44.425.188,61</b>	<b>37.886.431,87</b>	<b>6.538.756,74</b>	

Fonte: dati rendiconto 2020

Ad ogni buon conto, si riepilogano di seguito i dati di sintesi *supra* esposti.

**Tabella n. 128 – Sintesi Fondo rischi partecipate 2020**

RIEPILOGO GENERALE					
TIPOLOGIA ORGANISMO	Dato Organismo (A)	Dato Conciliato {B}	DIFFERENZA (C A_6)	Copertura Finanziaria {O}	a Fondo Rischi (E=C-D)
Società	324.693.178,25	303.668.995,69	21.024.182,56	12.362.478,39	8.661.704,17
Enti diritto privato	30.317.678,11	27.296.748,43	2.320.929,68	2.026.520,18	294.409,50
Enti diritto pubblico	285.135.617,92	240.710.429,31	44.425.188,61	37.886.431,87	5.538.756,74
<b>Totali</b>		572.376.173,43	67.770.300,85	52.275.430,44	15.494.870,41

Fonte: dati forniti dalla Regione Campania

Dalla lettura del predetto prospetto si evince che, come per l'esercizio 2019, la conciliazione, ha riguardato anche gli enti di diritto privato e gli enti di diritto pubblico oltre le società. I dati presi ad esame attengono: a) il valore dei debiti riportati nella contabilità dell'organismo; b) il valore conciliato dalle strutture regionali; c) il differenziale rappresentante il valore complessivo non riconciliato.

In ordine al "valore complessivo non riconciliato", la Regione ha posto in evidenza che lo stesso è oggetto di accantonamento al netto delle eventuali coperture esistenti nel bilancio (sottoforma di residuo passivo). In altri termini, il valore dell'accantonamento è dato dalla differenza (positiva) tra differenziale non riconciliato e le coperture presenti in Bilancio (importi impegnati e non ancora pagati).

In sostanza, dai dati riepilogati, emerge che il valore dei debiti riportati nella contabilità degli organismi partecipati risulta essere pari ad euro 640.146.474,28, al contempo, il valore conciliato dalle strutture regionali è pari ad euro 572.376.173,43 facendo emergere un disallineamento pari ad euro 67.770.300,85; di tale differenza euro 52.275.430 sono già

oggetto di copertura finanziaria nel bilancio regionale mentre per la restante parte, pari ad euro 15.494.870,41, risulta essere costituito un accantonamento a Fondo rischi.

In estrema sintesi, il disallineamento tra le somme accantonate al Fondo Rischi società partecipate ed il differenziale del rapporto debiti/crediti emergente dalla contabilità dell'Ente regione e organismi partecipati è rappresentato integralmente da residui passivi, ossia somme impegnate e non ancora pagate, iscritti nella contabilità regionale (euro 52.275.430,44).

È utile ricordare che la normativa in materia prevede l'obbligo di asseverazione, della verifica dei crediti e debiti reciproci tra Regione e i propri organismi partecipati, da parte dell'Organo di revisione. A tal riguardo il predetto Organo ha posto in rilievo che per *“le società il disallineamento è di 8.661.704 euro, differenza su cui incide per il 67,96 % la circolarizzazione del credito SMA e per il 14,01 % quella del credito Scabec. Per gli enti di diritto privato diversi dalle società il disallineamento si ragguaglia a 294.410 euro su cui incide, quale partita più rilevante, il credito della Fondazione CIVES (pari al 50,94% del totale). Circa gli enti di diritto pubblico il disallineamento è di 6.538.757 euro con peso più rilevante dato dal credito dell'Arpac, che incide per il 47,11% del totale”*. Infine, l'Organo di revisione ha evidenziato che *“nell'esame dei disallineamenti, condotto in sede di circolarizzazione, si è tenuto conto delle peculiarità della dinamica dei rapporti sottostanti, le posizioni a credito sono esposte dagli enti strumentali seppure non ancora valutate interamente esigibili alla data di riferimento dalle strutture regionali debentrici per effetto del ritardo temporale tra presentazione delle rendicontazioni e loro accoglimento. Nel valutare l'esigenza di accantonamenti prudenziali in corrispondenza dei disallineamenti si è quindi tenuto conto della sussistenza di corrispondenti impegni capienti rispetto al potenziale sbilancio. L'accantonamento al fondo rischi è stato quindi determinato nella sua entità in ragione dei disallineamenti per cui non sono state reperite informazioni circa la copertura in bilancio”* (cfr., relazione-questionario sul rendiconto 2020, Sez. V - Organismi partecipati, punto 5.10).

In altri termini, l'Organo di revisione ha individuato le cause di parte del disallineamento a sfasature temporali.

### **31 Conto del Patrimonio. Le variazioni del patrimonio netto**

Si premette che il patrimonio netto di una entità economica è lo strumento di misurazione del valore che la stessa assume nel corso dell'esercizio considerato.

Dal punto di vista economico, quindi, non solo un valore numerario, ma anche un valore reale, ovvero il grado di valore, come detto, della entità, nonché il suo grado di sostenibilità economica futura.

Sulla base dello Stato patrimoniale della entità economica, la differenza tra attività e passività qualifica il valore della stessa.

Quanto detto in tema di patrimonio netto, però, è valido per i soggetti che utilizzano la contabilità civilistica, atteso che il patrimonio netto delle Regioni potrebbe subire una influenza da alcuni principi e criteri stabiliti nel d.lgs. 118 del 2011.

Punto di partenza è il comma 7 dell'art. 63 del d.lgs. nr. 118 del 2011 il quale identifica e definisce lo stato patrimoniale delle regioni come:

*7. Lo stato patrimoniale rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal **complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi**, di pertinenza della regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio. Le regioni includono nel conto del patrimonio anche:*

*a) i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile. Le regioni valutano i beni del demanio e del patrimonio, comprensivi delle relative manutenzioni straordinarie, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3;*

*b) i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione. Al rendiconto della gestione è allegato l'elenco di tali crediti distintamente rispetto a quello dei residui attivi.*

A dire il vero la definizione che se ne ricava è un poco più riduttiva rispetto al compendio delineato dall'art. 2424 del c.c. che qualifica lo stato patrimoniale delle società operanti nel settore privato, laddove prevede che le voci del patrimonio netto siano iscritte nel passivo dello stato patrimoniale alla voce A "Patrimonio netto" con la seguente classificazione:

- I – Capitale.
- II – Riserva da soprapprezzo delle azioni.
- III – Riserve di rivalutazione.
- IV – Riserva legale.
- V – Riserve statutarie
- VI – Altre riserve, distintamente indicate.
- VII – Riserva per operazioni di copertura dei flussi finanziari attesi.
- VIII – Utili (perdite) portati a nuovo.
- IX – Utile (perdita) dell'esercizio.
- X – Riserva negativa per azioni proprie in portafoglio

Ulteriore differenza è data dalla esistenza di una norma del d.lgs. nr. 118 la quale consente di iscrivere nel patrimonio netto degli enti che compongono il servizio sanitario una voce di bilancio specifica, la quale, in verità, dovrebbe trovare altra collocazione.

Ci si riferisce all'art. 29, comma 1, lett. C) dell'armonizzazione contabile, secondo cui:

*c) i contributi in conto capitale da regione sono rilevati sulla base del provvedimento di assegnazione. I contributi sono iscritti in un'apposita voce di patrimonio netto, con contestuale rilevazione di un credito verso regione. Laddove siano impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili, i contributi vengono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di minusvalenza, viene stornata a provento una quota di contributo commisurata alla minusvalenza. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione. Le presenti disposizioni si applicano anche ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e*



*donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati.*

Si menziona, ulteriormente, l'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che prevede, per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità economico - patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria è codificato nell'Allegato 4/3 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, il cui primo paragrafo chiarisce le finalità della contabilità dei profili economico-patrimoniali della gestione, che affianca la contabilità finanziaria, la quale costituisce il sistema contabile principale – e fondamentale ai fini autorizzatori e di rendicontazione – dei risultati della gestione finanziaria.

L'integrazione dei richiamati sistemi di contabilità è supportata dall'adozione del piano dei conti integrato, di cui all'art. 4 del d.lgs. 118/2011.

Il rendiconto delle regioni, ex art. 63 del d.lgs. 118/2011, si compone del Conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dei riepiloghi e prospetti riassuntivi, del Conto economico e dello Stato patrimoniale, accompagnati da una Relazione che, oltre a contenere le informazioni richieste dal d.lgs. 118/2011, riporta dati ritenuti necessari a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della gestione dell'esercizio.

Tanto premesso, si è osservato che l'evoluzione dei dati patrimoniali ed economici, comprensivi anche dei valori non finanziari, dello Stato patrimoniale al 31.12.2020, evidenzia un peggioramento di euro -452.904.251,22 del patrimonio netto rispetto all'analogo dato al 31.12.2019.

Dai dati disponibili, l'attivo patrimoniale, nel 2020, chiude con valori pari a euro 11.611.736.214,63 così articolati:

Crediti vs. lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al Fondo di Dotazione	0,00
Immobilizzazioni	3.660.008.162,89
Attivo circolante	7.948.622.457,40
Ratei e risconti	3.105.594,34

<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>11.611.736.214,63</b>
----------------------	--------------------------

Il corrispondente valore del passivo evidenzia un patrimonio netto (un passivo scoperto) per euro -7.767.836.868,91.

Patrimonio netto	-7.767.836.868,91
Fondi Rischi e Oneri	383.986.700,42
Trattamento di fine rapporto	0,00
Debiti	17.462.235.698,52
Ratei e risconti	1.533.350.684,60
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>11.611.736.214,63</b>

Il risultato economico d'esercizio 2020, negativo, pari ad euro -448.137.337,80, viene a essere così determinato:

<b>A)</b> Componenti positivi della Gestione	16.863.935.040,71
<b>B)</b> Componenti negativi della Gestione	16.198.557.624,43
<b>Differenza (A-B)</b>	<b>665.377.416,28</b>
<b>C)</b> Proventi e Oneri finanziari	-267.118.311,92
<b>D)</b> Rettifiche di valore attività finanziarie	0,00
<b>E)</b> Proventi e oneri straordinari	-829.435.855,93
<b>Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)</b>	<b>-431.176.751,57</b>
Imposte	16.960.586,23
<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>-448.137.337,80</b>

In termini dinamici, il patrimonio della Regione Campania si è evoluto attraverso le modalità appresso rappresentate.

Tabella n. 129 - Variazione del patrimonio netto 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>ATTIVO</b>						
A) crediti vs lo Stato/P.a. dotazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B) Immobilizzazioni	1.111.263.446,29	1.224.924.492,72	1.391.817.933,07	1.546.001.517,26	1.823.460.803,79	3.660.008.162,89
B.1 immateriali	0,00	15.510.518,56	51.352.920,62	91.523.885,46	170.447.084,81	271.991.770,24
B.2 materiali	877.559.532,31	956.889.373,60	1.046.126.810,46	1.145.270.087,75	1.288.376.582,46	1.385.459.605,06
B.3 finanziarie	233.703.913,98	252.524.600,56	294.338.201,99	309.207.544,05	364.637.136,52	2.002.556.787,59
C) Attivo circolante	7.901.887.295,06	7.747.151.055,90	8.564.973.853,18	9.660.311.956,17	10.636.173.572,05	7.948.622.457,40
C.1 Rimanenze	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C.2 Crediti	7.455.271.341,87	7.037.248.032,35	7.710.354.848,03	9.148.448.730,43	10.191.430.748,37	7.009.192.396,97
C.3 Att. Finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C.4 Cassa	446.615.953,19	709.903.023,55	854.619.005,15	511.863.225,74	444.742.823,68	939.430.060,43
D) Ratei e risconti	0,00	7.859.415,94	1.341.512,69	3.704.797,49	9.806.442,96	3.105.594,34
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>9.013.150.741,35</b>	<b>8.979.934.964,56</b>	<b>9.958.133.298,94</b>	<b>11.210.018.270,92</b>	<b>12.469.440.818,80</b>	<b>11.611.736.214,63</b>
<b>PASSIVO</b>						
A) PATRIMONIO NETTO	-14.237.767.828,04	-13.162.904.182,26	-10.946.118.930,82	-9.531.435.573,66	-7.314.932.617,69	-7.767.836.868,91
B) FONDO RISCHI E ONERI	1.064.106.485,99	989.069.731,00	854.597.685,96	565.564.738,65	614.786.158,78	383.986.700,42
C) TFR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D) DEBITI	22.186.812.083,40	19.324.357.227,58	18.068.762.511,43	18.776.882.584,81	17.708.825.187,65	17.462.235.698,52
E) RATEI E RISCONTI	0,00	1.829.412.188,24	1.980.892.032,37	1.399.006.521,12	1.460.762.090,06	1.533.350.684,60
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>9.013.150.741,35</b>	<b>8.979.934.964,56</b>	<b>9.958.133.298,94</b>	<b>11.210.018.270,92</b>	<b>12.469.440.818,80</b>	<b>11.611.736.214,63</b>
<b>VARIAZIONE PATRIMONIO NETTO</b>		<b>1.074.863.645,78</b>	<b>2.216.785.251,44</b>	<b>1.414.683.357,16</b>	<b>2.216.502.955,97</b>	<b>-452.904.251,22</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2020

Il prospetto suesposto evidenzia che la Regione ha recuperato, dal 2016 al 2019, il gap passivo riducendo progressivamente il patrimonio netto negativo, il quale è variato da euro -14.237.767.828,04 ad euro -7.314.932.617,69. In senso inverso, nel 2020, si è verificato un peggioramento del patrimonio netto, già negativo, per euro - 452.904.251,22 (da euro - 7.314.932.617,69 ad euro -7.767.836.868,91). Si è, dunque, assistito ad un duplice aggravamento, da un lato, si è interrotto il recupero del predetto differenziale, diversamente da quanto avvenuto nei precedenti esercizi e, dall'altro, si è generata una diminuzione del patrimonio netto di euro -452.904.251,22. In specifico modo, considerando le variazioni intervenute nei valori patrimoniali, si osserva un incremento delle Immobilizzazioni per euro 1.836.547.359,10, una diminuzione dell'Attivo Circolante per euro 2.687.551.114,5, un incremento della Cassa per euro 494.687.236,75, una diminuzione del Fondo rischi e oneri per euro 230.799.458,36, una diminuzione dei Debiti per euro 246.589.489,13. Per l'effetto, il risultato di gestione diventa negativo e si attesta su euro -448.137.337,80.

Per verificare le ragioni di tale evidenza, con nota istruttoria prot. n. 9920 del 16.09.2021, si è chiesto alla Regione di motivare sul peggioramento del patrimonio netto, con indicazione delle voci che hanno maggiormente influito sulla flessione.

La Regione ha dato riscontro, con nota prot. n. 501690 del 11/10/2021, rappresentando che il decremento è dovuto ad una combinazione di variazioni in aumento e diminuzione di tutte le voci che compongono il patrimonio netto. Tuttavia, la voce che risulta essere determinante è il risultato economico dell'esercizio che presenta un valore negativo di euro 448.137.337,80. A seguire, illustra dettagliatamente le dinamiche che hanno prodotto tale risultato in riferimento ai saldi elencati:

1. peggioramento per euro 553.215.378,50, rispetto al 2019, del saldo tra componenti positivi e negativi della gestione;
2. peggioramento per euro 2.200.415.188,55, rispetto al 2019, del saldo proventi ed oneri finanziari e proventi ed oneri straordinari.

Riguardo al primo punto, la Regione evidenzia il notevole incremento delle spese legato maggiormente agli interventi nel settore delle Politiche Sociali per il contrasto agli effetti economici negativi causati dalla pandemia da Covid-19, interventi compiuti, altresì, con

l'applicazione dell'avanzo vincolato che ha, anch'esso, contribuito all'incremento dei componenti negativi di Conto Economico.

Riguardo al secondo punto, e, relativamente al saldo proventi e oneri finanziari, l'incremento delle componenti negative è conseguenza diretta della corretta contabilizzazione, vale a dire nella voce oneri finanziari, degli interessi sull'operazione di cartolarizzazione. Fino al 2019, di fatto, la voce di costo afferente a tali interessi era registrata tra gli oneri straordinari. Pertanto, dal punto di vista della variazione del risultato economico di esercizio, l'operazione di riclassificazione attuata nel 2020 è da considerarsi neutrale.

In merito ai proventi ed oneri straordinari, il peggioramento del saldo è dovuto da un lato, al decremento dei proventi e, dall'altro, all'aumento degli oneri, così come evidenziato nella tabella sottostante.

**Tabella n. 130 – Proventi e Oneri straordinari 2020**

<b>CONTO ECONOMICO</b>	<b>31.12.2020</b>	<b>31.12.2019</b>
<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>		
<b>24 Proventi straordinari</b>		
a) Proventi da permessi di costruire	0,00	0,00
b) Proventi da trasferimenti in conto capitale	28.289.605,26	22.125.586,47
c) Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	883.669.074,90	2.658.455.950,90
d) Plusvalenze patrimoniali	0,00	978.212,89
e) Altri proventi straordinari	0,00	0,00
<b>Totale Proventi straordinari</b>	<b>911.958.680,16</b>	<b>2.681.559.750,26</b>
<b>25 Oneri straordinari</b>		
a) Trasferimenti in conto capitale	1.714.362,62	84.132.734,82
b) Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	1.732.632.815,08	1.205.547.682,82
c) Minusvalenze patrimoniali	0,00	0,00
d) Altri oneri straordinari	7.047.358,39	900.000,00
<b>Totale Oneri straordinari</b>	<b>1.741.394.536,09</b>	<b>1.290.580.417,64</b>
<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)</b>	<b>-829.435.855,93</b>	<b>1.390.979.332,62</b>

Fonte: nota integrativa 2020

La riduzione dei proventi straordinari è da addebitarsi, principalmente, alla diminuzione di "Sopravvenienze attive e insussistenza del passivo". Tale voce accoglie le rettifiche riguardanti la riduzione dello stock di residui perenti iscritti nello stato patrimoniale, le riduzioni dei fondi accantonamento (fondo rischi e fondo svalutazione crediti) e le economie derivanti

dalle operazioni di riaccertamento passivo dei residui; tali insussistenze del passivo del 2020 sono di gran lunga inferiori rispetto alle movimentazioni del 2019.

L'aumento degli oneri straordinari è per gran parte dovuto all'incremento della voce "Sopravvenienze passive e insussistenza dell'attivo". All'interno della stessa, tra le variazioni maggiormente significative, si evidenziano: lo stralcio del credito risultante al 31/12/2019 nell'attivo circolante nei confronti di SO.RE.SA., con corrispondente registrazione, nel conto economico, di una insussistenza dell'attivo per euro 976.646.304,67 (variazione in aumento); riduzione delle insussistenze dell'attivo per la quota riferita alle cancellazioni di residui attivi del riaccertamento ordinario (variazione in diminuzione); riduzione dei trasferimenti in conto capitale per effetto della riclassificazione degli interessi sull'operazione di Cartolarizzazione (variazione in diminuzione) di cui si è detto sopra.

Infine, relativamente alla copertura della perdita d'esercizio di euro -448.137.337,80, la Regione afferma che trattasi di una operazione di mero "utilizzo" di riserve libere iscritte nello Stato Patrimoniale. La contabilità economico-patrimoniale, invero, è una contabilità derivata dalla contabilità finanziaria ed affiancata alla stessa solo a fini conoscitivi, per le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità armonizzata. In tale regime di contabilità, pertanto, perdita e/o l'utile d'esercizio è da intendersi quale principale variazione del patrimonio netto. Per prassi, sono utilizzate per la copertura le "Riserve da risultato economico di esercizi precedenti" non essendo possibile la variazione/utilizzo del Fondo di Dotazione "se non per cause particolari e di rettifica di errori effettuati in sede di Stato Patrimoniale iniziale".

### **31.1 Fondo svalutazione crediti**

Per quanto attiene al Fondo Svalutazione Crediti, occorre rammentare che secondo i principi contabili applicati, concernenti la contabilità economica (D.lgs. n. 118/2011, All. 4/3, §§ 4.20; 4.27; 6.2, lett. b.1), esso deve essere pari almeno al FCDE presente nel conto del bilancio in contabilità finanziaria. La svalutazione annotata nel bilancio economico-patrimoniale può essere superiore al FCDE, ma non può essere inferiore (tra i motivi lo sfasamento temporale tra i due i criteri di competenza, rinforzata ed economica, rispettivamente legati ad

esigibilità e perfezionamento, nonché al fatto che lo Stato patrimoniale contiene anche i crediti stralciati dal conto del bilancio).

Nello Stato patrimoniale, il Fondo Svalutazione Crediti non è uno fondo collegato al rischio di organizzazione sul versante della riscossione (cfr. SRC Campania n. 196/2019/PAR), ma è un fondo rischi tradizionale, agganciato atomisticamente al rischio di insolvenza dei singoli debitori. Infatti, è necessario che il fondo sia ripartito tra le tipologie di crediti iscritti nello stato patrimoniale. Esso, tuttavia, non è iscritto tra le poste di terzo grado (voce autonomo dello stato patrimoniale), ma è una posta del passivo portato direttamente in detrazione delle voci di credito a cui si riferisce.

La ripartizione, tuttavia, è operata partendo dal valore del FCDE sul risultato di amministrazione, procedendosi poi all'associazione delle singole quote di svalutazione ai vari crediti, con informazioni che devono essere reperibili nella nota integrativa.

Nel caso della regione Campania, dalle informazioni in nota integrativa, emerge che nello Stato Patrimoniale il fondo ammonta a euro 426.740.927,89.

**Tabella n. 131 - Fondo svalutazione crediti**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo svalutazione crediti	303.829.139,87	302.159.527,87	397.147.457,06	620.040.274,74	431.875.679,40	426.740.927,89
Svalutazione crediti C. E.	0,00	0,00	94.987.929,19	222.892.817,68	141.170.246,88	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2020

Per quanto attiene al Conto Economico, quest'ultimo registra le variazioni del fondo che andranno ad incidere sulla posta registrata nello Stato patrimoniale (in caso di variazioni negative, un costo; nel caso di variazioni positive, una sopravvenienza attiva). Esso è cioè un costo di svalutazione pari almeno alla differenza tra il fondo a inizio anno e fine anno.

Per quanto attiene alla Regione Campania, il FCDE nel risultato di amministrazione nel 2020 è pari a 426.740.927,89 e diminuisce, rispetto al 2019, di euro 5.134.751,51, come evidenziato nella tabella sottostante.

**Tabella n. 132 - Fondo crediti di dubbia esigibilità**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Variazione 2020</b>
Fondo crediti di dubbia esigibilità	431.875.679,40	426.740.927,89	5.134.751,51

Fonte: relazione sulla gestione 2020



# INDICE TABELLE

Tabella n. 1 - Raffronto risultato di amministrazione 2019 “pre” e “post” parifica. .....	13
Tabella n. 2 - La manovra di bilancio anno 2020.....	21
Tabella n. 3 - Confronto 2019-2020 leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio .....	28
Tabella n. 4 - Entrate 2020 previsioni di competenza e previsioni di cassa .....	32
Tabella n. 5 - Spese 2020 previsioni di competenza e previsioni di cassa .....	34
Tabella n. 6 - Entrate 2020 previsioni finali, accertamenti e incassi .....	35
Tabella n. 7 - Spese 2020 previsioni finali, impegni e pagamenti.....	36
Tabella n. 8 - Variazioni delle previsioni 2020 distinte per missioni.....	38
Tabella n. 9 - Spese per missioni 2020 - stanziamenti, impegni, pagamenti.....	40
Tabella n. 10 - Variazioni delle previsioni 2019 distinte per missioni .....	41
Tabella n. 11 - Le misure di sostegno del PSE .....	45
Tabella n. 12 - Entrate 2020 suddivise per fonte.....	47
Tabella n. 13 - Entrate 2020 suddivise per fonte - incidenze.....	47
Tabella n. 14 - Correlazione accertamenti e impegni per fonte.....	49
Tabella n. 15 - Entrate di competenza 2020 per titoli e fonti di finanziamento .....	49
Tabella n. 16 - Spese di competenza 2020 per missioni e fonti di finanziamento ...	51
Tabella n. 17 - Entrate 2020 Previsioni finali, accertamenti, incassi.....	56
Tabella n. 18 - Confronto 2017-2020 percentuali di realizzo delle previsioni e degli accertamenti .....	57
Tabella n. 19 - Confronto accertamenti 2018-2020 .....	58
Tabella n. 20 - Entrate tributarie 2020 e incidenza su titolo I .....	59
Tabella n. 21 - Entrate tributarie 2020 Accertamenti e incassi.....	60
Tabella n. 22 - Evoluzione entrate del Titolo I triennio 2018-2020.....	62

Tabella n. 23 – Evoluzione entrate 2020 periodo 2017-2020.....	63
Tabella n. 24 – Accertamenti 2017-2020 per tipologia di entrata.....	64
Tabella n. 25 – Contabilizzazione So.Re.Sa Scrittura contabile 1 .....	66
Tabella n. 26 – Contabilizzazione So.Re.Sa Scrittura contabile 2 .....	66
Tabella n. 27 – Contabilizzazione So.Re.Sa Scrittura contabile 3 .....	67
Tabella n. 28 – Risorse del Piano Socio Economico distinte per fonti.....	68
Tabella n. 29 – Interventi finanziati con sospensione pagamento mutui.....	69
Tabella n. 30 – Interventi finanziati con avanzo vincolato .....	72
Tabella n. 31 – Spese 2020 Stanziamenti finali, impegni, pagamenti.....	77
Tabella n. 32 – Impegni del triennio 2018-2020.....	78
Tabella n. 33 – Indice di tempestività dei pagamenti.....	80
Tabella n. 34 - Personale a tempo indeterminato.....	84
Tabella n. 35 – Spesa complessiva.....	85
Tabella n. 36 – Evoluzione della spesa .....	86
Tabella n. 37 -Spesa di personale complessiva.....	88
Tabella n. 38 -Entrate correnti.....	88
Tabella n. 39 -Assunzioni effettuate nel 2020 .....	90
Tabella n. 40 – Verifica della sostenibilità della spesa per le assunzioni 2020 .....	90
Tabella n. 41 - Provincia di Avellino: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione .....	104
Tabella n. 42 - Provincia di Benevento: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione .....	105
Tabella n. 43 - Provincia di Benevento: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (crediti) Regione.....	106
Tabella n. 44 - Provincia di Caserta: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione .....	107
Tabella n. 45 - Provincia di Caserta: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (crediti) Regione.....	107
Tabella n. 46 - Provincia di Napoli: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di	

campionamento – dati bilancio (debiti) Regione .....	108
Tabella n. 47 - Provincia di Napoli: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (crediti) Regione .....	109
Tabella n. 48 - Provincia di Salerno: dati bilancio (crediti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (debiti) Regione .....	110
Tabella n. 49 - Provincia di Salerno: dati bilancio (debiti) Comuni oggetto di campionamento – dati bilancio (crediti) Regione .....	110
Tabella n. 50 - Scostamento netto sul totale del debito Regione vs Comuni .....	111
Tabella n. 51 - Scostamento netto sul totale del credito Regione vs Comuni .....	111
Tabella n. 52 - Finanziamento statale per la linea 1 della metropolitana tratto centro direzionale – Capodichino, di cui alla deliberazione CIPE 77/2019 e DGR 628 del 10/10/2019.....	116
Tabella n. 53 - Finanziamento POR FESR “Grande Progetto Centro Storico Di Napoli” .....	117
Tabella n. 54 - Equilibri di bilancio a previsione.....	125
Tabella n. 55 - Equilibri di bilancio a rendiconto.....	128
Tabella n. 56 - Quadro generale riassuntivo .....	131
Tabella n. 57 - Monitoraggio Saldo di Bilancio 2020 (dati di rendiconto).....	139
Tabella n. 58 - Rispetto vincoli indebitamento .....	141
Tabella n. 59 - Margine per nuovo indebitamento nel 2020.....	142
Tabella n. 60 - Ricognizione dell’indebitamento esistente al 31/12/2020.....	144
Tabella n. 61 - Debiti da finanziamento - variazione 2019-2020.....	150
Tabella n. 62 - Debiti da finanziamento - dettaglio .....	151
Tabella n. 63 - Piano di ammortamento anticipazione covid.....	156
Tabella n. 64 - Contabilizzazione Interest rate swap .....	162
Tabella n. 65 - Flussi finanziari dell’IRS nel 2020.....	163
Tabella n. 66 - Fair value IRS.....	164
Tabella n. 67 - Fair value del mutuo sottostante .....	165
Tabella n. 68 - Flussi maturati dell’Amortizing Swap.....	168

Tabella n. 69 - Fair value dell' Amortizing swap.....	169
Tabella n. 70 - Contratti derivati - Scrittura contabile 1.....	172
Tabella n. 71 - Contratti derivati - Scrittura contabile 2.....	172
Tabella n. 72 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione .....	175
Tabella n. 73 - Equilibrio della gestione di competenza .....	177
Tabella n. 74 - Analisi delle quote vincolate .....	179
Tabella n. 75 - Prospetto di analisi di copertura del disavanzo (Allegato 17) .....	181
Tabella n. 76 - Debito da anticipazione ex D.L.35/13.....	184
Tabella n. 77 - Accantonamento per anticipazione D.L. 35/13.....	184
Tabella n. 78 - Accantonamento per anticipazione covid 19 .....	185
Tabella n. 79 - Evoluzione fondo cassa.....	187
Tabella n. 80 - Riscossioni e pagamenti 2020 .....	190
Tabella n. 81 - Riscossioni e pagamenti 2018-2020.....	190
Tabella n. 82 - Capacità di realizzo stanziamenti di cassa - Entrate .....	191
Tabella n. 83 - Capacità di realizzo stanziamenti di cassa - Spese.....	191
Tabella n. 84 - Conto di tesoreria intestato alla Gestione Ordinaria .....	192
Tabella n. 85 - Il conto di tesoreria intestato alla Gestione Sanitaria .....	193
Tabella n. 86 - Impiego di risorse sanitarie per cassa.....	200
Tabella n. 87 - Monitoraggio cassa sanitaria .....	201
Tabella n. 88 - Cassa sanitaria .....	204
Tabella n. 89 - Analisi utilizzi cassa gestione sanitaria .....	206
Tabella n. 90 - Incidenza utilizzo cassa gestione sanitaria per spese ordinarie sugli incassi gestione sanitaria .....	207
Tabella n. 91 - Utilizzi per cassa, delle entrate della gestione sanitaria per spese ordinarie non reintegrate .....	207
Tabella n. 92 - Somme a titolo di finanziamento del SSR (Tavolo di verifica) .....	211
Tabella n. 93 - Trasferimenti erogati agli Enti del SSR (dati Regione).....	214
Tabella n. 94 - Confronto somme trasferite agli Enti del SSR e scostamenti tra dati Tavolo tecnico e Regione.....	215

Tabella n. 95 – Tavolo tecnico - somme trasferite a GSA.....	216
Tabella n. 96 – Sintesi riscontri Enti del SSR.....	222
Tabella n. 97 - Sintesi riscontri Enti del SSR .....	226
Tabella n. 98 – Scomposizione ITP .....	228
Tabella n. 99 – Andamento ITP trimestrale 2020 .....	229
Tabella n. 100 – Residui attivi 2020 .....	233
Tabella n. 101 – Residui attivi 2020 - capacità di riscossione in c/residui .....	234
Tabella n. 102 - Capacità di riscossione in c/residui 2019.....	234
Tabella n. 103 - Capacità di riscossione in c/residui 2018.....	235
Tabella n. 104 - Capacità di riscossione in c/residui 2017.....	235
Tabella n. 105 - Capacità di riscossione in c/residui 2017-2020 .....	236
Tabella n. 106 – Residui passivi 2020.....	237
Tabella n. 107 - Capacità di pagamento in c/residui 2020 .....	238
Tabella n. 108 - Capacità di pagamento in c/residui 2019 .....	238
Tabella n. 109 - Capacità di pagamento in c/residui 2018 .....	239
Tabella n. 110 - Capacità di pagamento in c/residui 2017 .....	239
Tabella n. 111 - Capacità di pagamento in c/residui 2017-2020.....	239
Tabella n. 112 – FPV previsioni di competenza 2020 .....	241
Tabella n. 113 – Evoluzione FPV nel rendiconto 2020 .....	242
Tabella n. 114 - Evoluzione FPV 2019-2020 .....	243
Tabella n. 115 – Rettifiche schede residui perenti 2020.....	247
Tabella n. 116 – Residui perenti da risorse vincolate e risorse libere .....	248
Tabella n. 117 – Andamento del FCDE 2020 .....	251
Tabella n. 118 – Percentuali di accantonamento a FCDE 2014-2020 .....	253
Tabella n. 119 – Prospetto residui attivi finali a destinazione sanitaria esclusi dal calcolo FCDE.....	255
Tabella n. 120 – Prospetto residui attivi finali a destinazione libera esclusi dal calcolo FCDE .....	256
Tabella n. 121 – Evoluzione degli accertamenti da manovre regionali fiscali in	

relazione alla evoluzione delle stime .....	257
Tabella n. 122 – Simulazioni accantonamento FCDE.....	260
Tabella n. 123 – Analisi gettito delle maggiorazioni delle aliquote IRAP.....	264
Tabella n. 124 – Riscossioni attese in conto competenza e in conto residui.....	264
Tabella n. 125 – Simulazioni accantonamento FCDE.....	269
Tabella n. 126 – Percentuali di accantonamento al Fondo rischi.....	273
Tabella n. 127 – Fondo rischi partecipate 2020.....	278
Tabella n. 128 – Sintesi Fondo rischi partecipate 2020 .....	280
Tabella n. 129 – Variazione del patrimonio netto 2015-2020.....	286
Tabella n. 130 – Proventi e Oneri straordinari 2020 .....	288
Tabella n. 131 – Fondo svalutazione crediti .....	290
Tabella n. 132 – Fondo crediti di dubbia esigibilità.....	291

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico n. 1 - Spese 2020 per missioni - previsioni finali.....	42
Grafico n. 2 - Spese 2020 per missioni - impegni .....	43
Grafico n. 3 - Spese 2020 per missioni - pagamenti .....	43
Grafico n. 4 – Misure di sostegno del PSE .....	45
Grafico n. 5 - Entrate 2020 suddivise per fonte .....	48
Grafico n. 6 - Entrate 2020 per fonti di finanziamento e per titoli.....	50
Grafico n. 7- Spese 2020 per missioni e fonti di finanziamento .....	53
Grafico n. 8 - Accertamenti 2020 per titoli di entrata .....	64
Grafico n. 9 – Impegni 2020 percentuale di incidenza per titolo .....	79
Grafico n. 10 – Amortizing swap Intesa Sanpaolo S.p.A.....	168

